

Frane Staničić*
Maja Bogović**

Pregledni rad
UDK 351.711(210.5)(497.5)
347.218.2(210.5)(497.5)
Rad primljen: 9 veljače 2017.

KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU – ODNOS ZAKONA O KONCESIJAMA I ZAKONA O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA***

Sažetak: U ovom radu autori analiziraju zakonodavno uređenje koncesija na pomorskom dobru. Koncesije na pomorskom dobru uređene su Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama koji je donesen 2003. godine. U međuvremenu su donesena dva nova opća zakona o koncesijama, 2008. i 2012. godine, a u zakonodavnoj proceduri trenutačno se nalazi treći opći Zakon o koncesijama. Autori će metodom komparacije i analize pokazati da, za razliku od drugih zakona koji uređuju koncesije, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama nikada nije usklađen s općim zakonom, što proizvodi probleme u praksi, odnosno u njegovoj provedbi. Naime, česte su dileme odredbe kojega zakona primijeniti, kao i opća dilema primjenjuje li se uopće opći zakon u postupcima dodjele koncesija na pomorskom dobru. Autori će u radu pokazati nesuglasnosti Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s odredbama Zakona o koncesijama i ukazati na probleme u praksi koji nastaju zbog očite neusuglašenosti dvaju zakona te predložiti rješenja uočenih problema. Autori smatraju da je nužno uskladiti Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama s općim zakonom te da se Zakon o koncesijama primjenjuje i u postupcima dodjele koncesija na pomorskom dobru.

Ključne riječi: koncesije, pomorsko dobro, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakon o koncesijama

1. UVOD

Koncesije se javljaju kao pogodno sredstvo privlačenja stranog kapitala. Osim toga, one su i sredstvo povjeravanja obavljanja javnih poslova privatnim fizičkim i pravnim osobama te

* Dr. sc. Frane Staničić, izvanredni profesor na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Trg maršala Tita 14, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska. Adresa e-pošte: frane.stanicic@pravo.hr.

** Maja Bogović, mag. iur., Divka Budaka 12, 10000 Zagreb, Republika Hrvatska. Adresa e-pošte: maja.bogovic73@gmail.com.

*** Ovaj je članak u pretežnom dijelu temeljen na diplomskom radu Maje Bogović *Koncesije na pomorskom dobru*, a prilagođenom za objavu u Pravnom vjesniku.

veoma raširen način obavljanja javnih usluga.¹ S druge strane, pomorsko dobro je u svojoj cjelokupnosti najvrjednije prirodno bogatstvo koje Republika Hrvatska (dalje u tekstu: RH) ima. Gotovo jednu polovinu ukupne površine RH čini more. Iako koncesije na pomorskom dobru predstavljaju samo dio primjene instituta koncesije u RH, njihova je važnost neusporediva kad je posrijedi njihov udio u ukupnom broju danih koncesija u RH. Koncesije su danas u RH na osnovnoj razini uređene Zakonom o koncesijama² iz 2012. godine (dalje u tekstu: ZK 2012.),³ a specifičnosti ovog pravnog instituta na pojedinim dobrima i uslugama uređene su brojnim zakonima kojima se uređuju pojedina upravna područja, a za pomorsko dobro to je Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama⁴ (u daljnjem tekstu: ZPDML) iz 2003. godine. Svjedoci smo dugotrajnog procesa donošenja novog ZPDML-a, a novi zakon do današnjeg dana nije donesen. Nužnost donošenja novog ZPDML-a istaknuta je i u Izvješću Odbora za financije i državni proračun Hrvatskog sabora pri razmatranju Prijedloga Zakona o koncesijama.⁵

U prvom dijelu rada ukratko ćemo prikazati povijesni razvoj pravne regulacije koncesija u RH, odredit ćemo sam pojam koncesije i bitnih obilježja ovog pravnog instituta, zatim ćemo odrediti pojam pomorskog dobra s osvrtom na problem određivanja granice pomorskog dobra i definiranje načina upotrebe pomorskog dobra.

Potom ćemo analizirati razlike u pravnom uređenju koncesija prema ZPDML-u i ZK-u 2012. iz 2012., ukazati na teškoće koje iz toga proizlaze i predložiti rješenja uočenih problema. Paralelno ćemo prikazati uređenje koje je propisano ZK-om 2012. i ZPDML-om i ukazivati na razlike u zakonodavnom uređenju.

2. POVIJESNI PRIKAZ PRAVNOG UREĐENJA KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

U vrijeme kada je RH pripadala tzv. socijalističkom pravnom krugu koncesije su se kao instrument kapitalističkog sustava smatrale nepoželjnim. Ipak, općom liberalizacijom jugoslavenskog tržišta donesen je 1988. godine Zakon o stranim ulaganjima⁶ kojim se otvorila mo-

1 "Ukupni koncesijski prihodi u 2014. godini iznosili su 1.249,6 mln kuna, dok su u 2015. godini iznosili 1.544,6 mlrd. kuna." Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu, Klasa: 951-01/16-01/86, Ur. broj: 513-06-02-16-12, 22. ožujka 2016., str. 5., dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2016/13%20sjednica%20Vlade//13%20-%2010.pdf>.

2 Narodne novine, broj 143/2012.

3 Trenutačno je u zakonodavnoj proceduri novi Zakon o koncesijama koji je uskladen s europskom pravnom stečevinom. Na odgovarajućim mjestima u radu ukazat ćemo na novosti koje taj Zakon donosi u pravno uređenje koncesija.

4 Narodne novine, broj 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016.

5 "Nastavno na najavu o potrebnim izmjenama 30-ak drugih zakona, bit će potrebne, među ostalim, i izmjene Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, kao i Uredbe o postupku davanju koncesija na pomorskom dobru. Isto tako, kako je riječ o kompleksnom zakonu koji za sobom povlači niz drugih zakona, apelirano je na sve dionike na brzo donošenje tih drugih propisa, budući da se radi o interesima Republike Hrvatske. Kako je rečeno, usklađivanje je predviđeno u roku od šest mjeseci, za što je već izrađen i Akcijski plan." <http://www.sabor.hr/izvjesce-odbora-za-financije-i-drzavni-proracu0181>. Pristupljeno 28. siječnja 2017.

6 Službeni list SFRJ, broj 77/1988.

gućnost davanja dozvole, odnosno koncesije za korištenje određenog obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj upotrebi, ali isključivo stranim ulagačima.⁷

Prvi hrvatski Zakon o koncesijama⁸ donesen je 1990. godine. Dobivanje dozvole, tj. koncesije bilo je rezervirano za strane ulagače, a koncesija se mogla dobiti samo za korištenje određenog obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj uporabi. Preuzimanjem ovog Zakona u hrvatski pravni sustav, budući da je on bio savezni zakon, krug potencijalnih koncesionara proširen je tako da su se kao koncesionari mogle pojaviti ne samo strane nego i domaće fizičke ili pravne osobe.⁹

Ovaj Zakon se pokazao neadekvatnim pa je uslijedilo donošenje novog Zakona o koncesijama¹⁰ 1992. godine koji ovu važnu problematiku rješava u svega deset članaka. Na temelju ovog Zakona i u vezi s njime donesen je relativno velik broj zakona, uredbi, pravilnika i drugih akata kojima se regulirala materija koncesija.¹¹ Tako se primjerice materija pomorskog dobra i koncesija na pomorskom dobru uređivala Pomorskim zakonikom,¹² Zakonom o morskim lukama¹³ koji je uređivao koncesioniranje djelatnosti u lukama, a dijelom se primjenjivao Zakon o rudarstvu¹⁴ i Zakon o javnom prijevozu u linijskom i obalnom pomorskom prometu.¹⁵ Nezadovoljavajuće zakonodavno rješenje koje je trebalo na cjeloviti način urediti institut pomorskog dobra, rezultiralo je donošenjem ZPDML-a 2003. godine kao posebnog zakona čijim su stupanjem na snagu prestale važiti odredbe Pomorskog zakonika koje se odnose na pomorsko dobro kao i Zakon o morskim lukama.¹⁶

Navedeni razlozi kao i nužnost prilagodbe hrvatskog zakonodavstva europskoj pravnoj stečevini doveli su do donošenja novog Zakona o koncesijama 2008. godine. Time je postupak koncesioniranja doživio ključnu prekretnicu. Ovaj Zakon je uveo definiciju koncesije i podjelu na tri vrste, definirao područja u kojima se koncesije mogu dati, odredio način na koji se koncesije daju, uveo univerzalnu pravnu zaštitu, ustrojio okvir politike koncesija, uloge Ministarstva financija te evidenciju i nadzor nad ugovorima o koncesijama u provedbi.¹⁷ Važno je istaknuti da je Zakon o koncesijama opći krovni propis koji utvrđuje osnovna načela i pravila, a rješavanje pitanja specifičnih za pojedino područje ili aktivnost za koje se koncesije daju prepušteno je posebnim zakonima, tzv. sektorskim propisima. Uveden je barem privid reda u pravno uređenje koncesija u RH jer su nakon njegova donošenja brojni posebni zakoni usklađeni s njime kao krovnim, općim zakonom. Međutim, to nije bio slučaj i sa ZPDML-om.

7 Borković, *Pravna priroda koncesije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 28, broj 1–2, 1991., str. 24.

8 Narodne novine, broj 18/1990.

9 Medvedović, D., *Novine u pravnom uređenju koncesija*, Zbornik 51. Susreta pravnika, Zagreb, 2013., str. 79.

10 Narodne novine, broj 89/1992.

11 Medvedović, *op. cit.* u bilj. 9, str. 80.

12 Narodne novine, broj 17/1994.

13 Narodne novine, broj 108/1995, 6/1996, 137/1999.

14 Narodne novine, broj 27/1991, 26/1993, 92/1994, 35/1995.

15 Narodne novine, broj 131/1997.

16 Seršić, V., *Koncesije na pomorskom dobru*, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 56.

17 Cimer, D., *Novi Zakon o koncesijama*, Riznica, 3, 2013., str. 2.

U međuvremenu Zakon o koncesijama pokazuje određene manjkavosti, a Europska unija i dalje razvija pravni status koncesija. Upravo radi ujednačavanja zakonskih propisa kojima se uređuju koncesije i usklađivanja s pravnom stečevinom EU-a¹⁸ donesen je novi Zakon o koncesijama 2012. godine. Europska je unija, nakon opsežnih analiza, razvila model primjeren sadašnjem vremenu kada države više uglavnom nemaju sredstava za samostalno vođenje velikih ulaganja, sukladan načelima zajedničkog tržišta: načelom tržišnog natjecanja, načelom jednakog tretmana, načelom zabrane diskriminacije, načelom uzajamnog priznavanja te načelom razmjernosti i načelom transparentnosti. Nova regulacija koncesija usko povezuje tri dosad prilično udaljena pravna okvira sustava: koncesija, javne nabave i javno-privatnog partnerstva.¹⁹

Novi ZK 2012. nastojao je na sveobuhvatan način utvrditi opći pravni režim koncesija te je također zamišljen kao opći zakon s kojim bi posebni zakoni koji uređuju koncesije trebali biti usklađeni što je u nizu zakona i provedeno.²⁰ No, negativni trend neusklađivanja ZPDML-a s općim zakonom se nastavio. Štoviše, ZPDML nikada nije usklađen niti sa Zakonom o koncesijama iz 2008. godine.

Ukratko, danas materiju koncesija na pomorskom dobru uređuje ZK 2012. kao *lex generalis* koji postavlja opći pravni režim koncesija u RH te ZPDML kao *lex specialis*. Postupak je detaljnije uređen Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru²¹ (u daljnjem tekstu: Uredba) kao podzakonskim aktom. Tom se Uredbom propisuje postupak davanja koncesije na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja i posebne upotrebe, postupak davanja koncesije u lukama otvorenim za javni promet, kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade kao i kriteriji za ocjenu ponuda (čl. 1. Uredbe).

Za kraj ovog kratkog izlaganja pravnog uređenja koncesija u RH tijekom povijesti ukazat ćemo na pitanje koje je vrlo važno za problematiku ove materije nastalu zbog pravne neusklađenosti, a to je pitanje primjenjivosti ZK-a 2012. na postupke dodjele koncesija na pomorskom dobru, odnosno primjenjuje li se na te postupke isključivo ZPDML u skladu s načelom *lex specialis derogat legi generali*. To je ujedno i jedan od ključnih problema. Smatramo da je nemoguće primijeniti isključivo ZPDML, a zanemariti postojanje ZK-a. Sam ZK 2012. spominje da se koncesije, među ostalim, daju za pomorsko dobro (čl. 5. st. 1. t. 4.) i za luke (čl. 5. st. 1. t. 8.), a da zakonodavac nije zamislio njihovu primjenu i na ta područja izričito bi to propisao u

18 EU regulira materiju koncesija direktivama kao sekundarnim izvorom prava EU-a kojima načelno uređuje neko pravno pitanje, a zatim ga država članica svojim pravnim aktima detaljnije razrađuje u svojem pravnom sustavu. Značajne su: Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. godine kojom se usklađuju postupci nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL L 134, 30. travnja 2004.), Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. godine o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnim opskrbama te ugovora o pružanju javnih usluga (SL L 134, 30. travnja 2004.), Direktiva 2007/66/EZ o izmjenama i dopunama navedenih direktiva s obzirom na poboljšanje učinkovitosti revizijskih postupaka kod dodjele javnih ugovora (SL L 335, 20. prosinca 2007.) te Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji (SL L 94, 28. ožujka 2014.). Trenutačno se provodi usklađivanje Zakona o koncesijama s novom Direktivom o dodjeli ugovora o koncesiji. Međutim, "Direktiva o dodjeli ugovora o koncesiji ima ograničeniju primjenu negoli bi se to očekivalo jer je njezina primjena ograničena samo na određena upravna područja te koncesije odgovarajuće vrijednosti", Đerđa, D., *Pravno uređenje koncesija u pravu EU*, Hrvatska pravna revija, 3, 15, 2015., str. 47.

19 Vojković, G., *Novi pravni okvir koncesija u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, broj 1, 2014., str. 148.

20 Staničić, F., *Koncesije na pomorskom dobru – nužnost usklađivanja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama sa Zakonom o koncesijama*, Informator, broj 6367, str. 2.

21 Narodne novine, broj 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012.

odredbama o izuzeću od primjene ovoga Zakona. Također valja ukazati i na postojanje načela *lex posterior derogat legi priori*.²² Nadalje, za razliku od Zakona o koncesijama iz 2008. godine koji je određivao da se uvjeti, postupak, način te druga pitanja od značaja za davanje koncesija za pojedino područje uređuju posebnim zakonom (čl. 4. st. 3.), ZK 2012. propisuje drukčije, tj. da se na pitanja koja nisu uređena tim Zakonom odgovarajuće primjenjuju posebni zakoni te propis kojim se uređuje javna nabava (čl. 1. st. 7.), iz čega proizlazi da ZK 2012. ima značenje kogentnog propisa u odnosu na sektorske propise, kojima se za stanovite djelatnosti ili područja određuje davanje koncesija (tako i u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o koncesijama²³). Sve do donošenja novog ZPDML-a kojim bi se napokon uskladio pravni režim koncesija na pomorskom dobru općim zakonom, glede koncesija na pomorskom dobru ne smiju se zanemariti odredbe ZK-a 2012. kao općeg krovnog zakona te kao modernijeg zakona koji stavlja naglasak na transparentnost i kvalitetu postupka dodjele koncesija.²⁴

3. POJAM KONCESIJE

Definirati pojam koncesije može se iz više aspekata. Poput svakog pravnog pojma i pojam koncesija se može promatrati u svoja tri značenja: jezičnom, pravnoteorijskom i normativnom značenju.

Jezični korijen pojma koncesija dolazi od latinske riječi *concessio* koja općenito označava odobrenje, dopuštenje, dozvolu ili garanciju.²⁵ Latinska riječ *concessio* poslužila je kao temelj i korijen ovog pojma u hrvatskom i drugim europskim jezicima.

Što se tiče pravnoteorijskog značenja, ovaj pojam se u pravu koristi već više od jednog stoljeća, a značenje mu se s vremenom mijenjalo. Povijesni razvoj koncesije može se pratiti od doba rimskog prava kada je koncesija, kao svojevrstan oblik ulaganja, prema većini autora i nastala.²⁶ Tijekom srednjeg vijeka koncesije kao pravni institut ne nestaju već se, pod drugim nazivom, mogu pratiti kroz sustav regalija i regalnih prava vladara. Tadašnji vladari su rudnike, rijeke, šume, putove ili druga dobra sami koristili ili ih ustupali drugim osobama. Kao nositelji apsolutne vlasti podjeljivali su privilegije preko regalnog prava i to uz naknadu, u tzv. regalnom sustavu. "Tako se koncesijom u feudalizmu označavala privilegija, dok je izraz kasnije poprimio šire značenje te obuhvaćao sve slučajeve poduzetničkih, tj. obrtničkih dozvola. Značenje ove riječi je u 20. stoljeću ograničeno na klasično ustupanje nekog prava od strane javne vlasti, tj. države, fizičkoj ili pravnoj osobi."²⁷ Unutar hrvatske pravne teorije, neki teoretičari koncesiju u pravnoteorijskom značenju određuju kao poseban pravni institut s pomoću kojega javna vlast dopušta određenom subjektu, fizičkom ili pravnom, domaćem državljaninu

22 Staničić, *op. cit.* u bilj. 20, str. 2.

23 Dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=51570>. Pristupljeno 15. siječnja 2017.

24 Staničić, *op. cit.* u bilj. 20, str. 3.

25 Romac, A., *Rječnik latinskih pravnih izraza – Vademecum iuridicum*, 2. dopunjeno i prerađeno izdanje, Informator, Zagreb, 1992., str. 96.

26 "Koncesije svoje korijene vuku iz različitih oblika dozvola kojima su cenzori, već u rimskom pravu (oko 312. g. pr. Kr.) davali u zakup državne prihode ili pravo na izvođenje javnih radova", Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 27.

27 Šikić, M. i Staničić, F., *Pravna narav ugovora o koncesiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu., god. 48, broj 2, 2011., str. 420.

ili strancu, da upotrebljava ili iskorištava određena dobra, izvodi određene radove ili obavlja kakvu djelatnost.²⁸

Što se tiče normativnog značenja pojma koncesije, njega daje zakonodavac tako da pravni pojam definira u normativnom aktu. Što će se u nekoj državi smatrati koncesijom, propisuje zakonodavac pravnim propisima. Među zakonodavstvima koja sadržavaju zakon o koncesijama kao opći zakon, može se nazrijeti što se u odnosnom pravnom poretku smatra koncesijom. Tako je u Republici Hrvatskoj Zakonom o koncesijama (u daljnjem tekstu: ZK) kao općim zakonom koncesija definirana kao “pravo koje se stječe ugovorom” (čl. 1. st. 2.)²⁹ te su taksativno navedene vrste koncesija. Prethodni Zakon o koncesijama³⁰ propisivao je da je koncesija ugovorom uređeni pravni odnos. Općenito, u pozitivnim pravnim porecima postoje različiti pristupi te se u jednim koncesije definiraju kao pravo, a u drugima kao pravni odnos.³¹ Budući da je tema ovoga rada koncesije na pomorskom dobru, valja spomenuti i definiciju koncesije predviđenu odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu: ZPDML) kao posebnog zakona kojim se detaljnije uređuje ova materija. ZPDML definira koncesiju kao pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim i pravnim osobama, sukladno prostornim planovima (čl. 2. t. 5.).

3.1. OBILJEŽJA KONCESIJA

Da bi se što potpunije razumio ovaj pravni institut, potrebno je odrediti obilježja koncesije, odnosno sve ono zajedničko što ih međusobno povezuje. Upravo su takva obilježja bitna obilježja koncesija te nedostatak kojeg od njih može u potpunosti dovesti u pitanje prirodu određenog pravnog odnosa kao koncesije. U ova obilježja svakako spadaju upravnopravna priroda koncesijskog odnosa, subjekti koncesijskog odnosa i njihov specifičan pravni položaj, predmet koncesije, naknada za koncesiju, vremenska uvjetovanost koncesije te njezina načelna opozivost.³²

Govoreći o bitnim obilježjima koncesija potrebno je istaknuti da je koncesija dvostrani pravni odnos, odnos između dviju strana: davatelja koncesije (koncedenta) i koncesionara.³³ Budući da je riječ o dvostranom pravnom odnosu, iz toga odnosa proizlaze određena prava i obveze za svaku od strana toga odnosa. Koncesija se promatra i kao upravnopravni odnos koji se određuje kao poseban oblik pravnog odnosa u koji ulaze tijela državne uprave u obavljanju upravne djelatnosti te druge pravne osobe kad na temelju normi upravnog prava odlučuju o pravima i obvezama određenih subjekata, fizičkih ili pravnih osoba,³⁴ iz čega proizlazi da je

28 Borković, *op. cit.* u bilj. 7, str. 17.–19.

29 Prijedlog Zakona o koncesijama ne definira koncesiju, napomena autora.

30 Narodne novine, broj 125/2008.

31 Medvedović, *op. cit.* u bilj. 9, str. 85.

32 Đerđa, D., *Koncesije*, Hrvatska pravna revija, 2, 15, 2015., str. 57.

33 Đerđa, D., *Upravnopravni aspekti koncesija*, doktorska disertacija, Split, 2005., str. 18.–19.

34 Borković, *op. cit.* u bilj. 7, str. 17.–20

koncedent uvijek pravna osoba javnog prava.³⁵ Ovaj odnos nužno se temelji na aktu o koncesiji i ugovoru o koncesiji sklopljenom na osnovi takvog akta kojim stranke detaljnije uređuju međusobne odnose.³⁶

Jedno od obilježja koncesije odnosi se na predmet koncesije. Općenito, predmet koncesije može biti ili vršenje javnih službi ili korištenje prirodnih bogatstava i dobara u općoj uporabi.³⁷

Daljnje bitno obilježje koncesije jest to da je ona naplatan dvostrani pravni odnos, odnosno koncesionar plaća koncedentu naknadu za koncesiju. Ona mora odgovarati iznosu navedenom ili određenom u aktu o koncesiji i ugovoru o koncesiji. O iznosu naknade za koncesiju odlučuje koncedent te se i u tome ogleda subordiniranost koncesionara prema koncedentu u ovom pravnom odnosu.³⁸ Drukčija je situacija ako javnopravna osoba jamči koncesionaru naknadu troškova vezanih uz izgradnju objekta ili izvođenje kakve uslužne djelatnosti jer je u tom slučaju riječ ili o ugovoru o izvođenju radova ili ugovoru o pružanju usluga.³⁹

Prema ZPDMML-u, za koncesiju na pomorskom dobru plaća se godišnja naknada koja se određuje odlukom o koncesiji (čl. 28. st. 1.). Dvije su vrste naknada ovisno o vrsti koncesije. Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra sastoji se od stalnog⁴⁰ i promjenjivog dijela, a visina se određuje polazeći od gospodarske opravdanosti, odnosno profitabilnosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra (koja se dokazuje studijom gospodarske opravdanosti), procijenjenom stupnju ugroženosti prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi te zaštite interesa i sigurnosti RH (čl. 28. st. 2.). Naknada za koncesije dane radi posebne upotrebe pomorskog dobra određuje se u simboličnom iznosu, osim za koncesije gradnje infrastrukture (vodovodna, kanalizacijska, energetska i telefonska) u kojem slučaju se naknada utvrđuje kao za gospodarsku upotrebu pomorskog dobra (čl. 28. st. 3.).⁴¹

Obilježje koncesije je i njezina vremenska određenost. Koncesija se uvijek dodjeljuje na određeno vrijeme, a ono je najčešće uređeno pravnim propisima pri čemu se normom najčešće određuje najdulji rok, a samo trajanje točno određene koncesije aktom o koncesiji i ugovorom o koncesiji.⁴² Tako prema ZPDMML-u koncesija se daje na rok od 5 do 99 godina (čl. 20. st. 1.).

Iako koncedent unutar zakonskog okvira u pravilu slobodnom ocjenom određuje vrijeme trajanja koncesije, pri odmjeravanju roka na koji se koncesija daje treba uzeti u obzir i druge razloge. Tako vrijeme na koje je koncesija dodijeljena treba omogućiti koncesionaru povrat uloženog kapitala i ostvarivanje određene dobiti, s obzirom na tehnička i financijska sredstva

35 Šikić, Staničić, *op. cit.* u bilj. 27, str. 433.

36 Đerđa, *op. cit.* u bilj. 32, str. 57.

Posebno valja istaknuti da je u Prijedlogu Zakona o koncesijama propisano da je ugovor o koncesiji upravni ugovor, što posebno jača autoritativan položaj koncedenta u ovom ugovornom odnosu, napomena autora.

37 Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 33, str. 62.–70.

38 Šikić, Staničić, *op. cit.* u bilj. 27, str. 423.

39 Đerđa, *op. cit.* u bilj. 32, str. 57.

40 "Stalni dio naknade ovisi o vrsti djelatnosti pa se tako dijeli na turističko ugostiteljske djelatnosti – plaže, ugostiteljski objekti i sl. i ostale gospodarske djelatnosti – marikultura, prerada ribe, benzinske stanice i sl." Grubišić, L., *Naknade za koncesiju na pomorskom dobru*, Porezni savjetnik, 1, 25, 2016., str. 112.

41 "Ugovoreni iznos naknade za koncesiju uplaćuje se: jedna trećina u korist državnog proračuna, druga trećina u korist proračuna županije, treća trećina u korist proračuna grada ili općine", čl. 13. st. 1. ZPDMML-a.

42 Šikić, Staničić, *op. cit.* u bilj. 27, str. 423.

koja je uložio. Dulja razdoblja na koja se koncesije dodjeljuju svakako su u interesu koncesionara koji ima više vremena povratiti uložena sredstva.

Posljednje bitno obilježje koncesija njihova je načelna opozivost, oko čega postoji konsenzus u pravnoj teoriji. Opoziv je “akt kojim koncedent jednostrano prekida pravni odnos koncesije zbog zaštite ili ostvarenja javnog interesa kojeg zastupa”.⁴³ Mogućnost opoziva dodijeljene koncesije od strane koncedenta jedna je od najširih ovlasti kojima raspolažu javnopravna tijela u koncesijskom odnosu. Dakle, bez obzira na pravilno i zakonito obavljanje koncesijske djelatnosti, koncesionar može biti lišen koncesije zbog zaštite javnog interesa. To proizlazi iz neravnopravnog položaja koncedenta i koncesionara u koncesijskom odnosu te zadaće javnopravnog tijela da vodi računa o općem društvenom interesu. Koncesija se opoziva donošenjem novog upravnog akta kojim se dotad važeći upravni akt ukida, a koncesionar u pravilu stječe pravo na naknadu jer mu, bez njegove krivnje, nije omogućeno obavljanje koncesijske djelatnosti u ugovorenom roku.⁴⁴ Tako i ZPDML u čl. 29. propisuje da davatelj koncesije može koncesiju u svako doba u cijelosti ili djelomično opozvati kad to zahtijeva interes RH koji utvrđuje Hrvatski sabor.

4. POJAM POMORSKO DOBRO

Kako bi se razumio pravni institut koncesije na pomorskom dobru treba obratiti pozornost i na sam pojam pomorskog dobra. Definicija pomorskog dobra dana je u čl. 3. ZPDML-a i glasi: “Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom”. Pomorsko dobro proglašeno je dobrom od posebnog interesa za RH i ono je opće dobro. Određenje pomorskog dobra kao općeg dobra znači da je ono izvan prometa – *res extra commercium*, da ne može biti objektom stjecanja prava vlasništva niti drugih stvarnih prava od strane bilo koje subjekta (uključujući RH) te je na uporabi svih, tj. svatko se može služiti pomorskim dobrom na jednak način i pod istim uvjetima. Nemogućnost stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava po bilo kojoj osnovi izričito je propisana ZPDML-om, a građevine i drugi objekti koji su trajno povezani s pomorskim dobrom smatraju se pripadnošću pomorskog dobra (čl. 5.).

Pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara RH neposredno ili preko jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave (čl. 10. st. 1. ZPDML-a).

Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje te dio kopna koji je s obzirom na svoju prirodu namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje (čl. 3. st. 2. ZPDML). Ono se dakle sastoji od triju komponenata: kopnene, tj. obalne, vodene i podmorske komponente.

43 Petrić, S., *Odgovornost za nepoštivanje koncesijskog ugovora koji se odnosi na korištenje javnih dobara*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, broj 1, 2009., str. 108.

44 Derda, *op. cit.* u bilj. 32, str. 58.

Obalnu komponentu čine morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem te građevine i drugi objekti trajno povezani s pomorskim dobrom. Vodenu komponentu čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, a podmorska komponenta odnosi se na morsko dno koje čine sva živa i neživa prirodna bogatstva.⁴⁵ Vodena i podmorska komponenta definirane su normama međunarodnog prava mora, a kao sporno u pravnoj teoriji i praksi nametnulo se pitanje granica kopnenog dijela pomorskog dobra jer dosadašnjom zakonskom regulativom nisu uspostavljeni nedvojbeni i precizni kriterij. Treba imati na umu da ZPDML propisuje da se koncesija na pomorskom dobru može dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama (čl. 7. st. 4.).

ZPDML uređuje upis pomorskog dobra u zemljišne knjige čl. 15. propisujući da se evidencija o pomorskom dobru vodi u zemljišnim knjigama pri općinskim sudovima te propisuje obvezu Ministarstva glede dostavljanja rješenja o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišnu knjigu Državnom odvjetništvu RH. Važno je napomenuti da ne postoji obveza upisa pomorskog dobra u zemljišne knjige⁴⁶ što je naravno rezultiralo nesređenim zemljišnoknjižnim stanjem. Pojedini autori tumače da je glavni razlog tome činjenica da opće dobro nije sposobno biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava.⁴⁷

4.1. UPOTREBA POMORSKOG DOBRA

Pomorsko dobro se upotrebljava u skladu s odredbama ZPDML-a (čl. 6. st. 1.). Upotreba pomorskog dobra može biti opća i posebna.

Općenito, opća upotreba znači da svatko ima pravo služiti se pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni (čl. 6. st. 3.). Opća upotreba je dakle dopuštena neograničenom broju subjekata i ona je besplatna za razliku od drugih vrsta upotrebe koje su naplatne. Također se ističe da su svi potencijalni korisnici potpuno jednaki i da nitko ni po kakvoj osnovi nema većih prava u odnosu na druge.⁴⁸

Posebnu upotrebu pomorskog dobra ZPDML određuje kao svaku upotrebu koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra (čl. 6. st. 4.). Dakle, svaka ona upotreba koja ne ide za tim da se podrazumijeva sama po sebi (bez posebne dozvole) i ona koja za cilj nema ostvarivanje profita bila bi posebna upotreba pomorskog dobra.⁴⁹ Prema čl. 19. ZPDML-a tu spada:

1. gradnja na pomorskom dobru građevina za potrebe vjerskih zajednica, za obavljanje djelatnosti na području kulture, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja, znanosti, informi-

45 Grubišić, *op. cit.* u bilj. 39, str. 111.

46 "U glavnu knjigu upisuje se opće dobro ako to zatraži osoba koja na tome ima pravni interes." Članak 17. st. 3. Zakona o zemljišnim knjigama, Narodne novine, broj 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013.

47 Perkušić, A., *Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama*, Naše more, vol. 52, 1–2, 2005., str. 19.

48 Kundih, B., *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, Edicije Božičević, Zagreb, 2000., str. 8.–13.

49 Seršić, *op. cit.* u bilj. 16, str. 134.

ranja, športa, zdravstva, humanitarnih djelatnosti i druge djelatnosti koja se ne obavlja radi stjecanja dobiti

2. gradnja na pomorskom dobru građevina i drugih objekata infrastrukture (ceste, pruge, vodovodna, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža i sl.), građevine i drugi objekti za potrebe obrane, unutarnjih poslova, regulacija rijeka i drugih sličnih infrastrukturnih objekata.

Za razliku od opće upotrebe, za posebnu upotrebu treba imati koncesiju od nadležnog tijela javne vlasti.

Gospodarsko korištenje pomorskog dobra je korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti, sa ili bez korištenja postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru te sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru (čl. 6. st. 5.). Znači, gospodarsko korištenje je takvo korištenje pomorskog dobra kojim se ostvaruje ekonomska dobit obavljanjem gospodarskih djelatnosti.

Dakle, uz opću upotrebu koja je svojstvena pomorskom dobru, ono se može upotrebljavati preko posebne upotrebe i preko gospodarskog korištenja pomorskog dobra. Za posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra može se u zakonom propisanom postupku fizičkim i pravnim osobama dati koncesija (čl. 7. st. 1.). "To pokazuje da pomorsko dobro ima i svoju ekonomsku vrijednost koja se može valorizirati putem primjene instituta koncesije, imajući uvijek na umu njegovu osnovnu funkciju, a to je da je pristupačno svima za opću upotrebu."⁵⁰

5. VRSTE KONCESIJA I POSTUPAK NJIHOVA DODJELJIVANJA

5.1. DAVATELJI KONCESIJE I POTENCIJALNI KONCESIONARI

Budući da je koncesijski odnos dvostrani pravni odnos, nužno pretpostavlja postojanje dviju strana: davatelja koncesije (koncedenta) i ovlaštenika koncesije (koncesionara).⁵¹

Koncedent može biti samo pravna osoba javnog prava. Prema ZK-u 2012. davatelj koncesije može biti (čl. 4. st. 1.):

- a) Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH), tijela državne uprave, u ime RH
- b) nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te
- c) pravne osobe posebnim propisima ovlaštene za davanje koncesija.

Prema ZPDML-u davatelj koncesije može biti: Vlada RH, županijska skupština te gradsko, odnosno općinsko vijeće, a prema čl. 54. st. 1. t. 3. o davanju koncesije na lučkom području

⁵⁰ *Ibid.*, str. 135.

⁵¹ Bolanča, D., *Koncesije na pomorskom dobru – novine u hrvatskom zakonodavstvu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, broj 1, 2009., str. 72.

odlučuje upravno vijeće lučke uprave. Budući da je osnivač lučke uprave RH, riječ je o prijenosu (delegaciji) ovlaštenja na dodjelu koncesije s države na ovaj specifičan tip pravne osobe.⁵²

Općenito, koncesionar ili ovlaštenik koncesije može biti svaka fizička ili pravna osoba, domaća ili strana, koja ima pravnu i poslovnu sposobnost te je registrirana i kvalificirana za obavljanje djelatnosti za koju se daje koncesija. To je ona osoba kojoj je dodijeljena koncesija na temelju odluke o koncesiji i koja je na temelju te odluke sklopila ugovor o koncesiji s koncedentom.⁵³ Koncesionar mora ispunjavati uvjete koje posebni propisi određuju za obavljanje pojedine djelatnosti. Tako čl. 16. st. 1. ZPDML-a propisuje da je koncesija pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta. Iz navedene se definicije zaključuje da koncesionar ne može biti bilo koja pravna ili fizička osoba, nego samo ona koja je registrirana za obavljanje obrta. Nadalje, ZPDML (čl. 17. st. 3.) navodi koje uvjete mora ispunjavati potencijalni koncesionar za dobivanje koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, a oni su sljedeći:

1. da je registriran za obavljanje djelatnosti za koju traži koncesiju
2. da raspolaže odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima za ostvarenje koncesije
3. da ima jamstvo za ostvarenje plana i programa za ostvarenje koncesije
4. da su dosad podmirene sve obveze iz prijašnjih koncesija te
5. da mu dosad nije oduzimana koncesija.

Također, izrijekom se propisuje tko ne može biti koncesionar. Fizičkoj ili pravnoj osobi koja je gospodarski koristila pomorsko dobro bez pravne osnove i/ili uzrokovala štetu na pomorskom dobru, ne može se dati koncesija ako prethodno ne plati naknadu štete zbog stjecanja bez osnove, s tim da visina naknade štete ne može biti manja od naknade za koncesiju, koju bi bio dužan platiti ovlaštenik koncesije da pomorsko dobro koristi na temelju valjanje pravne osnove (čl. 17. st. 5. ZPDML-a).

5.2. VRSTE KONCESIJA

Koncesije se mogu klasificirati prema raznim kriterijima i u pravnoj teoriji postoje različite podjele.

ZK 2012. određuje tri vrste koncesija: koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesija za javne radove i koncesija za javne usluge (čl. 1. st. 3.).

Iz odredbi ZK-a 2012. proizlazi da još postoje dvije podvrste koncesija: mješovite koncesije i koncesije s obilježjima javno-privatnog partnerstva.⁵⁴

⁵² Petrić, *op. cit.* u bilj. 42, str. 101.

⁵³ Seršić, V., *Tko može biti koncedent, a tko koncesionar*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, XXIII. savjetovanje, god. 15, Organizator, Zagreb, 2008., str. 553.

⁵⁴ Medvedović, *op. cit.* u bilj. 9, str. 85.

Prema ZPDML-u koncesije na pomorskom dobru mogu se nadalje podijeliti na: koncesije za gospodarsko korištenje i koncesije za posebnu upotrebu. Bitno je istaknuti da se koncesije uvijek daju za neku djelatnost, a ne za prostor na kojem se daju. Primjerice, koncesija za plažu ne znači da se koncesija daje za prostor plaže nego za određene koncesionirane djelatnosti koje će se odvijati na prostoru određene plaže. Te su djelatnosti npr. ugostiteljstvo, iznajmljivanje, razne usluge i sl.⁵⁵

5.3. POSTUPAK DAVANJA KONCESIJE

Premda ZPDML u svojim odredbama ne spominje pripremljene radnje, smatramo da i u postupku davanja koncesije na pomorskom dobru vrijedi sve ono što ZK propisuje glede pripremljenih radnji, tj. svih aktivnosti radi davanja koncesije, a koje prethode početku postupka davanja koncesije (čl. 10. st. 1. ZK-a).⁵⁶

ZPDML predviđa dvije vrste postupka koncesioniranja, a taj postupak zavisi od činjenice nalazi li se pomorsko dobro na lučkom području ili izvan njega.⁵⁷ Postupak je detaljnije uređen Uredbom koja naglašava da se koncesije na pomorskom dobru daju sukladno ZPDML-u, lokačijskoj dozvoli, odnosno dokumentima prostornog uređenja i samoj Uredbi.

Općenito govoreći o postupcima dodjeljivanja koncesija na moru može se generalno reći da postoje dvije vrste postupka: postupak davanja koncesija javnim prikupljanjem ponuda i postupak davanja koncesija na zahtjev.⁵⁸ Sve koncesije daju se na temelju prava koja na pomorskom dobru ima RH (čl. 8. ZPDML-a).

5.3.1. Postupak dodjele koncesije javnim prikupljanjem ponuda

Ovaj postupak se provodi za davanje koncesija na pomorskom dobru radi gospodarskog korištenja i to kako za luke, tako i za izvanlučko područje. Koncedent obično ima napravljen operativni plan za koncesioniranje pomorskog doba, a to se radi preko godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom.⁵⁹ Postupak se odvija u više faza: najprije se predaje pismo inicijative, zatim se provjeravaju uvjeti za pokretanje postupka i donosi odluka koncedenta o javnom prikupljanju ponuda. Potom se prikupljaju i ocjenjuju ponude i donosi odluka o koncesiji.

Konkretnu inicijativu za pokretanje postupka može dati svaka fizička ili pravna osoba i to u pismu inicijative koje sadrži podatke o području pomorskog dobra i namjeni koncesije (čl. 12. st. 3. Uredbe), a podnosi se tijelu nadležnom za provođenje postupka (to je Ministarstvo mora, infrastrukture i prometa, odnosno upravno tijelo u županiji npr. u Primorsko-goranskoj župa-

55 Seršić, *op. cit.* u bilj. 16, str. 97.

56 Pripremljene radnje provodi koncedent, a "pripremljenim radnjama smatraju se osobito: imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju, izrada studije opravdanosti davanja koncesije ili analiza davanja koncesije, procjena vrijednosti koncesije te izrada dokumentacije za nadmetanje", čl. 10. st. 3. ZK-a.

57 Bolanča, *op. cit.* u bilj. 51, str. 72.

58 Seršić, *op. cit.* u bilj. 16, str. 98.

59 *Ibid.*, str. 99.

niji to je Upravni odjel za pomorstvo, promet i veze). Nadležno tijelo za provođenje postupka dužno je u roku od 30 dana od zaprimanja pisma inicijative provjeriti sve relevantne činjenice vezane za traženu koncesiju.⁶⁰ Utvrdi li kako nije moguće pokrenuti postupak davanja, u roku osam dana, mora o tome, uz obrazloženje, izvijestiti podnositelja inicijative. U suprotnom priprema prijedlog odluke o javnom prikupljanju ponuda koji zajedno s natječajnom dokumentacijom dostavlja koncedentu te se ujedno izvješćuje grad/općina o pokretanju postupka davanja u koncesiju pomorskog dobra na njihovu području.

Davatelj koncesije, sukladno ZPDML-u, odlučuje o pokretanju postupka u odluci o javnom prikupljanju. Prema čl. 18. st. 2. odluka o javnom prikupljanju ponuda sadrži vrstu i opseg gospodarskog korištenja pomorskog dobra za koje se daje koncesija, podatke što treba sadržavati studija o gospodarskoj opravdanosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra, početni iznos naknade za koncesiju, rok na koji se daje koncesija, rok trajanja javnog prikupljanja ponuda, izvod iz Detaljnog plana uređenja prostora ili lokacijska dozvola te druge potrebne podatke kojima se dokazuje ispunjavanje uvjeta za dobivanje koncesije.

Važno je istaknuti da po objavljenom javnom prikupljanju ponuda davatelj koncesije ima pravo neprihvatanja svih pristiglih ponuda uz uvjet da je to izričito navedeno u odluci o javnom prikupljanju ponuda (čl. 15. Uredbe). U vezi je s tim vrlo zanimljiva praksa Visokog upravnog suda RH⁶¹ iz koje vidimo da Sud primjenjuje, u postupcima koje vodi u povodu tužbi glede odluka donesenih u postupcima dodjele koncesije na pomorskom dobru i odredbe krovnog zakona. Naime, ZPDML ne propisuje da je odluka o koncesiji (pa i o poništenju postupka) upravni akt, ali je sud primijenio odredbe ZK-a 2012. koji to propisuje.

Što se tiče postupka ocjene ponuda, ocjenjivanje pristiglih ponuda za koncesije na pomorskom dobru obavlja stručno tijelo za ocjenu ponuda prema zadanim kriterijima, postotku i formuli određenoj Uredbom. Stručno tijelo donosi nalaz i mišljenje o pristiglim ponudama pri čemu se nalaz sastoji od svih pristiglih ponuda i njihove ocjene, a mišljenje od prijedloga najpovoljnije ponude s obrazloženjem. Na temelju nalaza i mišljenja stručnog tijela nadležno upravno tijelo za provođenje postupka izrađuje prijedlog odluke o koncesiji i dostavlja ga koncedentu na konačno donošenje. U ovom dijelu ZPDML ne odstupa, u osnovi, od ZK-a 2012.

60 Naročito se provjerava je li područje određeno i upisano kao pomorsko dobro i traži se mišljenje tijela nadležnog za izdavanje lokacijske dozvole o tome je li donesen prostorni plan na temelju kojeg je moguće izdati lokacijsku dozvolu za traženi zahvat u prostoru te je li zahvat planiran tim planom – čl. 13. st. 1. Uredbe.

61 Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Us-10472/2010-10 od 26. rujna 2013., dostupno na: <http://www.iusinfo.hr/CaseLaws/Content.aspx?SOPI=UpSRH2010UsB10472A10&Doc=UPRSU DHR>.

Ovom presudom uvažena je tužba i poništeno rješenje Ministarstva mora, prometa i razvitka kojim je odbijena žalba tužitelja i potvrđena Odluka Županijske skupštine o neprihvatanju svih pristiglih ponuda u postupku javnog prikupljanja ponuda za dodjelu koncesije na pomorskom dobru u svrhu pružanja turističko-ugostiteljskih usluga na plaži. U navedenom predmetu nije bilo sporno što je Odluka o neprihvatanju ponuda uopće donesena budući da Županijska skupština sukladno Uredbi može donijeti odluku kojom ne prihvaća pristigle ponude, a ta činjenica je uz to i izričito navedena u Odluci o javnom prikupljanju ponuda. Sporno je to što je Odluka donesena bez ikakvog obrazloženja glede neprihvatanja svih pristiglih ponuda te je, prema mišljenju tužitelja, donesena protivno nalazu i mišljenju stručnog tijela prema kojem je upravo on najpovoljniji ponuditelj. Sud je istaknuo da je ova Odluka upravni akt te se navedeno tijelo pri donošenju takve Odluke mora pridržavati zakonskih propisa, konkretno Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009) kojim je propisano što sve upravni akt treba sadržavati. Izostankom obrazloženja Odluke tužitelju je oduzeto pravo na učinkovitu pravnu zaštitu jer o razlozima donošenja navedene Odluke nije imao nikakvih ili barem ne dovoljnih saznanja. Slijedom navedenog, Sud je uvažio tužbu i poništio kako osporeno rješenja Ministarstva tako i navedenu Odluku.

Što se tiče roka na koji se koncesija daje, on je uređen čl. 20. ZPDML-a, a ovisi o važnosti same koncesije i građevina koje se grade.⁶² Pri njegovu određivanju uzima se u obzir namjena, opseg i visina potrebnih ulaganja te ukupni gospodarski učinci koji se postižu koncesijom. Tako koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te za korištenje ili gradnju građevina od važnosti za županiju daje županijska skupština na rok do najviše 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo u županiji. Iznimno, županijska skupština može, na zahtjev ovlaštenika, a uz suglasnost Vlade RH, produžiti rok trajanja koncesije na ukupno 30 godina te sukladno tome izmijeniti i ostale uvjete iz odluke o koncesiji i ugovora u koncesiji u sljedećim slučajevima: ako nove investicije to gospodarski opravdavaju te ako nastupi viša sila.

Koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra koja obuhvaća korištenje ili gradnju građevina od važnosti za RH daje Vlada RH na rok do 50 godina, a prethodni postupak provodi Ministarstvo. Na zahtjev ovlaštenika, Vlada RH može iznimno produljiti njezino trajanje na ukupno 60 godina te sukladno tome izmijeniti i ostale uvjete iz odluke i ugovora o koncesiji. Ako je riječ o koncesiji koja obuhvaća gradnju novih građevina od važnosti za RH koja zahtijeva velika ulaganja te se ukupni gospodarski učinci ne mogu ostvariti u roku od 50 godina, Vlada RH daje ju na rok više od 50 godina uz suglasnost Hrvatskog sabora. Iznimno, ako je određeni projekt u interesu RH ili ako to ocijeni opravdanim, Vlada RH uvijek može odlučiti o raspisivanju javnog prikupljanja ponuda i davanja koncesije na pomorskom dobru.

Kao davatelj koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra u postupku davanja koncesije javnim prikupljanjem ponuda može se pojaviti Vlada RH i županijska skupština. Budući da županijska skupština može na prijedlog župana, a na zahtjev grada/općine, povjeriti gradu/općini ovlaštenje za davanje koncesija na području toga grada, odnosno općine kao koncedent može se pojaviti gradsko, tj. općinsko vijeće jer u tom slučaju oni donose odluku o davanju koncesije (čl. 21. st. 2. ZPDML-a).

5.3.2. Postupak davanja koncesije na zahtjev

Sukladno ZK-u 2012., koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra može se iznimno dati neposredno na zahtjev gospodarskog subjekta u sljedećim slučajevima:

- kada mu je to nužno radi provedbe ugovora o koncesiji za javne radove ili koncesije za javne usluge
- kada je to gospodarskom subjektu, koji je već potpisao ugovor o koncesiji za istraživanje mineralnih sirovina, nužno radi sklapanja ugovora o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina koje su bile predmet istraživanja, a u skladu s odredbama propisa koji uređuju istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina
- ako postojeća i/ili planirana gospodarska aktivnost gospodarskog subjekta na određenoj lokaciji čini s predmetom koncesije za koju se zahtjev podnosi, neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu, te koncesija služi isključivo za obavljanje te gospodarske aktivnosti, a osobito kada je predmet koncesije korištenje voda za tehnološke potrebe i navodnjavanje

62 Bolanča, *op. cit.* u bilj. 51, str. 75.

- kad je to potrebno ovlašteniku prava na radove sanacije koji se obavljaju na pomorskom dobru, a na temelju posebnog propisa (čl. 29. st. 1.).

S druge strane, prema ZPDML-u, koncesije na zahtjev mogu se dati samo za posebnu upotrebu pomorskog dobra (čl. 17. st. 2.).⁶³ U ovom slučaju postupak dodjele koncesije pokreće se na inicijativu potencijalnog koncesionara, ta osoba postavlja zahtjev u kojem traži dodjelu konkretne koncesije. Tada nije riječ o izboru između više ponuditelja, nego javna vlast samo odlučuje hoće li zainteresiranoj osobi dodijeliti koncesiju za obavljanje konkretne koncesionirane djelatnosti.⁶⁴

Davatelji koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra mogu biti (čl. 24. st. 1. Uredbe) Vlada RH – za objekte državnog značaja, na rok do 99 godina, a prethodni postupak provodi Ministarstvo, županijska skupština – za objekte županijskog značaja, na rok do 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo u županiji te općinsko ili gradsko vijeće – za objekte lokalnog značaja, na rok do 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno tijelo u općini, odnosno gradu.

Koncesija za posebnu upotrebu daje se na temelju pisanog zahtjeva koji se podnosi nadležnom tijelu za provođenje postupka (čl. 25. Uredbe). Zahtjev treba striktno razlikovati od inicijative za davanje koncesije za gospodarsku upotrebu iako u samoj formi imaju određene sličnosti.⁶⁵ Zahtjev se podnosi u pisanu obliku i mora sadržavati sljedeće: ime, prezime i prebivalište, odnosno naziv i sjedište podnositelja, idejno rješenje i/ili izjavu o namjeni upotrebe pomorskog dobra, očitovanje nadležnog tijela za prostorno uređenje o značaju objekta za koji se traži posebna upotreba i očitovanje o usklađenosti idejnog rješenja s prostorno-planskom dokumentacijom.

Kad nadležno tijelo zaprimi zahtjev koji sadrži sve propisane elemente, tijelo nadležno za provođenje postupka dužno je u roku od 30 dana provjeriti je li područje na kojem se traži davanje koncesije određeno kao pomorsko dobro i upisano u zemljišnim knjigama. U daljnjem roku od osam dana dužno je izvijestiti podnositelja zahtjeva o nemogućnosti davanja koncesije za posebnu upotrebu uz obrazloženje ili ovlastiti podnositelja zahtjeva da podnese zahtjev za izdavanjem lokacijske dozvole ili pokrene postupak izrade detaljnog plana te nakon dobivanja lokacijske dozvole, odnosno izrade detaljnog plana, nadležno tijelo izrađuje prijedlog odluke o davanju koncesije za posebnu upotrebu koju dostavlja koncedentu.

5.4. SPECIFIČNOSTI KONCESIJA NA LUČKOM PODRUČJU

Luka je geografsko mjesto na morskoj obali koje je manje ili više prostrano i zaštićeno, gdje brodovi i drugi plovni objekti mogu pristajati i boraviti u punoj sigurnosti.⁶⁶ Članak 40. ZPD-ML-a određuje da se prema namjeni kojoj služe luke dijele na luke otvorene za javni promet i

63 Uz iznimku koncesija za lučke djelatnosti, v. *infra*.

64 Đerđa, *op. cit.* u bilj. 32, str. 61.

65 Seršić, *op. cit.* u bilj. 16, str. 105.

66 Hlača, V., *Morske luke u režimu pomorskog dobra i koncesije*, Pomorsko dobro i koncesije, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1995., str. 44.

luke posebne namjene. Luke, nadalje, mogu biti otvorene za međunarodni promet i za domaći promet.⁶⁷

Luka otvorena za javni promet jest morska luka koju, pod jednakim uvjetima, može upotrebljavati svaka fizička ili pravna osoba sukladno njezinoj namjeni i u granicama raspoloživih kapaciteta (čl. 2. st. 1. t. 2. ZPDML-a). Prema veličini i značaju za RH dijele se na

1. luke osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za RH
2. luke županijskog značaja i
3. luke lokalnog značaja.

Lukama otvorenim za javni promet upravljaju lučke uprave kao tijela javne vlasti koje se pojavljuju kao koncedenti.⁶⁸

Vrste lučkih djelatnosti u lukama otvorenim za javni promet od osobitog (međunarodnog) gospodarskog interesa za RH su sljedeće:

1. privez i odvez brodova, jahti, ribarskih, sportskih i drugih brodica i plutajućih objekata
2. ukrcaj, iskrcaj, prekrcaj, prijenos i skladištenje roba i drugih materijala
3. prihvat i usmjeravanje vozila u svrhu ukrcaja ili iskrcaja vozila s uređenih lučkih površina
4. ukrcaj i iskrcaj putnika uz upotrebu lučke prekrcajne opreme i
5. ostale gospodarske djelatnosti koje su u funkciji razvoja pomorskog prometa i navedenih djelatnosti (npr. opskrba brodova, pružanje usluga putnicima, tegljenje, servisi lučke mehanizacije i ostale servisne usluge, poslovi zastupanja u carinskom postupku, poslovi kontrole kakvoće robe i dr.) (čl. 65. st. 1.).

Pravo na obavljanje lučkih djelatnosti, korištenje postojeće podgradnje i nadgradnje te gradnje novih građevina i drugih objekata, stječe se na temelju koncesije. Kao koncesionar može se pojaviti svaka fizička ili pravna osoba koja ispunjava uvjete predviđene ZPDML-om. Lučka uprava, u pravilu, daje koncesionaru koncesiju za obavljanje jedne lučke djelatnosti, a jednom koncesionaru ne može se dati koncesija za obavljanje svih lučkih djelatnosti. Postoje četiri vrste koncesija,⁶⁹ a postupci dodjeljivanja razlikuju se ovisno o tome je li riječ o davanju koncesije za lučke djelatnosti ili druge gospodarske djelatnosti koje zahtijevaju korištenje postojećih i/ili gradnju novih građevina i objekata ili ne. Ako je riječ o tome, provodi se postupak javnog prikupljanja ponuda, a takve koncesije daje lučka uprava na rok do 99 godina. Ako je

67 Za vojne i sportske luke vrijede posebna pravila. Vojne luke se mogu koristiti samo za vojne namjene i u njima nije dopušten postupak koncesioniranja. U sportskim lukama koncesionar može biti samo udruga registrirana za obavljanje sportskih djelatnosti.

68 Upravno vijeće lučke uprave, među ostalim, donosi odluku o javnom prikupljanju ponuda za davanje koncesije i odlučuje o davanju koncesije, čl. 54. st. 1. t. 3. ZPDML-a.

69 "Vrste koncesija su:

1. koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti koja ne zahtijeva isključivo korištenje postojećih niti gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području
2. koncesija za obavljanje ostalih gospodarskih djelatnosti koje ne zahtijevaju isključivo korištenje postojećih niti gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području
3. koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti koja zahtijeva korištenje postojećih i/ili gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području
4. koncesija za obavljanje ostalih gospodarskih djelatnosti koja zahtijeva korištenje postojećih i/ili gradnju novih građevina i drugih objekata podgradnje i nadgradnje na lučkom području", čl. 66. st. 5. ZPDML-a.

riječ o koncesijama bez korištenja postojećih i bez gradnje novih građevina i objekata, one se daju na zahtjev tražitelja koncesije na rok do deset godina.

U lukama županijskog i lokalnog značaja drukčije su uređene lučke djelatnosti,⁷⁰ a na sva pitanja koja se odnose na obavljanje lučkih djelatnosti, davanje koncesije na lučkom području, na odgovarajući način se primjenjuju zakonske odredbe koje se odnose na luke otvorene za javni promet od osobitoga (međunarodnog) gospodarskog interesa za RH (čl. 79 ZPDML-a).

Luka posebne namjene jest morska luka koja je u posebnoj upotrebi ili gospodarskom korištenju pravnih ili fizičkih osoba ili državnog tijela (čl. 2. st. 1. t. 3. ZPDML-a). Luke posebne namjene prema djelatnostima koje se u njima obavljaju dijele se na:

1. vojne luke
2. luke nautičkog turizma
3. industrijske luke
4. brodogradilišne luke
5. sportske, ribarske i druge luke slične namjene (čl. 42. st. 2. ZPDML-a), a ovisno o značaju za RH mogu biti luke od značaja za RH ili luke od županijskog značaja.

Koncesiju za luke posebne namjene daje županijska skupština⁷¹ – za luke od županijskog značaja na rok do 20 godina i Vlada RH – za luke od državnog značaja na rok do 50 godina, odnosno na rok više od 50 godina uz suglasnost Hrvatskog sabora.

Lučka uprava može, pod zakonom propisanim uvjetima,⁷² oduzeti koncesiju. Protiv odluka lučke uprave dopuštena je žalba Ministarstvu mora, infrastrukture i prometa, protiv čijeg se rješenja može pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom.

6. ODLUKA O DAVANJU KONCESIJE

Budući koncesionar te svi bitni elementi koncesije određuju se odlukom o koncesiji – upravnim aktom koji na jednostran i autoritativan način donosi koncedent. Upravo utemeljenje koncesijskog odnosa na aktu o koncesiji kao upravnom aktu jedno je od najbitnijih upravnopravnih aspekata ovoga pravnog instituta.⁷³ U prošlosti su postojale dvojbe o pravnoj prirodi odluke o koncesiji. Svoj sud o ovome pitanju izrekla je sudska praksa nedvojbeno ju određivši upravnim aktom.⁷⁴ Izričitu odredbu o tome nalazimo i u ZK-u 2012.: “Odluka o dava-

⁷⁰ Vidjeti čl. 78. st. 1. ZPDML-a.

⁷¹ Npr. Odluka o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja luke posebne namjene – privezišta na dijelu K.O. Milna, predio ispred bivše tvornice Sardina Županijske skupštine Splitsko-dalmatinske županije. KLASA: 021-04/12-02/240, UR. BROJ: 2181/1-01-12-1, Split, 31. srpnja 2012., dostupno na: <http://www.dalmacija.hr/Portals/0/Glasnik/2012/8/397s.%20Odluka%20o%20koncesiji%20na%20pomorskom%20dobru%20u%20svrhu%20kori%20C5%A1tenja%20luke%20posebne%20namjene%20E2%80%93K.O.%20Milna.htm>. Pristupljeno 15. siječnja 2017.

⁷² Vidjeti čl. 69. ZPDML-a.

⁷³ Đerđa, *op. cit.* u bilj. 33, str. 316.

⁷⁴ Tako i Ustavni sud u Rješenju (U-II-722/1995., 2. travnja 1997., Narodne novine, broj 41/1997.) sve odluke o koncesiji proglašava upravnim aktom. Dio obrazloženja glasi: “(...) svaka odluka o dodjeli koncesija, neovisno o području na kojem se donosi i tijelu koje donosi takvu odluku, autoritativna je i konkretna odluka s neposrednim pravnim učinkom, dakle upravni akt.”

nju koncesije je upravni akt koji donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za koncesiju nakon pregleda i ocjene pristiglih ponuda, odnosno nakon zaprimanja zahtjeva i utvrđenja ispunjenja uvjeta za dobivanjem koncesije.” (čl. 3. st. 1. t. 7.).

Opseg i uvjeti posebne upotrebe ili gospodarskog korištenja uređuju se odlukom o koncesiji i ugovorom o koncesiji. Odluka o koncesiji sadrži područje pomorskog dobra koje se daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje, način, uvjete i vrijeme upotrebe ili gospodarskog korištenja, stupanj isključenosti opće upotrebe, naknadu koja se plaća za koncesiju, ovlaštenja davatelja koncesije, popis objekata podgradnje i nadgradnje koji se nalaze na pomorskom dobru i daju u koncesiju, prava i obveze ovlaštenika koncesije uključujući i obvezu održavanja i zaštite pomorskog dobra te zaštite prirode ako se pomorsko dobro nalazi na zaštićenom dijelu prirode (čl. 24. ZPDML-a).

Odluka o koncesiji mora biti utemeljena na nalazu i mišljenju stručnog tijela za ocjenu ponuda koje utvrđuje odgovara li ponuda za koncesiju svim posebnim propisima i gospodarskom značaju pomorskog dobra, je li usklađena s gospodarskom strategijom, politikom gospodarskog razvitka i strategijom zaštite okoliša i prirode RH i županije te da planirana djelatnost ne umanjuje, ometa ili onemogućuje upotrebu ili korištenje tog, odnosno susjednih dijelova pomorskog dobra prema njihovoj namjeni (čl. 23. st. 1. ZPDML-a).

Upravo se odlukom o koncesiji koncesionaru dodjeljuje novo pravo obavljanja konkretne koncesionirane djelatnosti koje on dotad nije imao. Međutim, “ovom odlukom koncedent ipak ne može obvezati koncesionara na kontinuirano obavljanje djelatnosti pa je stoga potrebno ugovorno obvezivanje koje tako postaje jamstvo izvršenja donesenog upravnog akta.”⁷⁵ Stoga se nakon donošenja odluke o koncesiji pristupa sklapanju ugovora između koncedenta i koncesionara, nakon isteka razdoblja mirovanja, odnosno ako je izjavljena žalba, nakon njezine izvršnosti.

7. UGOVOR O KONCESIJI

Ugovor o koncesiji ima posebnu važnost za cjelokupan koncesijski odnos jer prava i obveze na temelju koncesije nastaju upravo sklapanjem ugovora o koncesiji (čl. 16. st. 2. ZPDML-a).

Ovaj ugovor sklapaju koncedent i koncesionar na osnovi odluke o koncesiji (čl. 25. st. 1. ZPDML-a). Ugovor o koncesiji egzistencijalno je i sadržajno povezan s odlukom o koncesiji. To se najbolje vidi iz sljedećeg. Odluka o koncesiji kao upravni akt određuje s kojom će osobom ovlašteno tijelo davatelja koncesije sklopiti ugovor o koncesiji, pod kojim uvjetima, a vrlo često i u kojem roku. Što se tiče egzistencijalne ovisnosti, “ukidanje odluke o koncesiji kao posljedicu ima i derogiranje samog ugovora, no izostane li ugovor o koncesiji, odluka o koncesiji ostaje na snazi, ali se bez ugovora o koncesiji ne može provesti u život pa je stoga sama po sebi beskorisna”.⁷⁶

⁷⁵ Derda, *op. cit.* u bilj. 32, str. 61.

⁷⁶ Derda, D., *Ugovor o koncesiji u hrvatskom pozitivnom pravu*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, 22, 2015., str. 359.

Ugovor o koncesiji detaljnije razrađuje prava i obveze koja su već prije utvrđeni odlukom o koncesiji. Prema ZPDML-u, ugovorom o koncesiji u skladu s odlukom o koncesiji uređuje se bliža namjena za koju se daje koncesija, uvjeti kojima u toku trajanje koncesije mora udovoljavati koncesionar, visina i način plaćanja naknade za koncesiju, jamstva koncesionara te druga prava i obveze koncesionara i koncedenta (čl. 25. st. 2. ZPDML-a). Upravo iz činjenice da su ugovori o koncesiji upravni ugovori proizlazi pravo nadzora koncedenta nad provođenjem ovog ugovora, pravo jednostrane izmjene nekih odredbi ugovora, kao i pravo jednostranog opoziva koncesije.⁷⁷

ZPDML ne propisuje posebno postupak sklapanja ugovora o koncesiji te rudimentarno propisuje njegov sadržaj. Smatramo da se na postupak sklapanja ugovora o koncesiji na pomorskom dobru primjenjuju, na odgovarajući način, odredbe ZK-a 2012. koje uređuju sklapanje ugovora o koncesiji (čl. 30. 31. i 33.). Prema tome, ugovor o koncesiji na pomorskom dobru ne smije se sklopiti prije isteka razdoblja mirovanja, koje iznosi 15 dana od dana dostave odluke o davanju koncesije svakom ponuditelju, ako odluku o koncesiji donose lučka uprava, županijska skupština te gradsko, odnosno općinsko vijeće protiv čije odluke je dopuštena žalba Ministarstvu mora, infrastrukture i prometa. Ako je izjavljena žalba, onda se ugovor smije sklopiti pošto je odluka o davanju koncesije postala izvršna. Ako odluku donosi Vlada RH, može se smatrati da je takva odluka izvršna danom dostave stranci, pa se može pristupiti sklapanju ugovora o koncesiji na pomorskom dobru po dostavi takve odluke.

8. OBLICI RASPOLAGANJA KONCESIONARA KONCESIJOM NA POMORSKOM DOBRU

Načelno koncesionar nije ovlašten raspolagati koncesijom. Od toga pravila postoje zakonom predviđene iznimke. Međutim, bitno je naglasiti da je prema odredbama ZK-a i ZPDML-a svako raspolaganje koncesijom na pomorskom dobru od strane koncesionara uvjetovano obavezanim pribavljanjem suglasnosti koncedenta.

Tematika raspolaganja koncesionara koncesijom na pomorskom dobru izabrana je kao sastavni dio ovoga rada jer smatramo da se usporednim prikazom reguliranja ovih pitanja odredbama ZK-a i ZPDML-a, uključujući i Uredbu, jasno uočavaju razlike i proturječnosti između ovih pravnih propisa što kao posljedicu ima ugrožavanje pravne sigurnosti.

8.1. PRIJENOS KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU

Prema čl. 35. ZPDML-a koncesija se može prenijeti u cijelosti u istom opsegu i pod istim uvjetima pod kojima je i dana, uz suglasnost davatelja koncesije. S obzirom na to da ZPDML govori o prijenosu koncesije, a ne o prijenosu prava ili obveza iz koncesije, može se zaključiti da prijenos koncesije podrazumijeva prijenos cjelokupnog sadržaja koncesije, odnosno da sva

⁷⁷ Derda, *op. cit.* u bilj. 32, str. 61.

prava i obveze koncesionara prelaze na treću osobu, tj. novog ovlaštenika koncesije.⁷⁸ Sklapanjem ugovora o prijenosu ugovor o koncesiji nije izmijenjen niti je pretao nego na mjesto prijašnjega koncesionara koji prestaje to biti, dolazi treća osoba na koju je koncesija prenesena.⁷⁹

Dodatna pravila o ovom pitanju sadržava Uredba koja navodi da koncesionar podnosi koncedentu pisani obrazloženi prijedlog za prijenos koncesije na drugu fizičku ili pravnu osobu registriranu za obavljanje obrta u slučaju da zbog gospodarskih, organizacijskih, financijskih ili drugih opravdanih razloga više nije u mogućnosti izvršavati obveze iz ugovora o koncesiji, u obimu i na način utvrđen ugovorom i odlukom o koncesiji (čl. 4. st. 1. Uredbe). O tome odlučuje koncedent odlukom o davanju suglasnosti na prijenos koncesije. Iz stilizacije odredbi Uredbe proizlazi da novi koncesionar može biti bilo koja fizička ili pravna osoba koja je registrirana za obavljanje obrta pod uvjetom da udovoljava uvjetima za obavljanje koncesije.

ZK ovu materiju uređuje drukčije te predviđa da se ugovor o koncesiji može prenijeti na treću osobu u dva slučaja. Može se ustvrditi da je pravo koncesionara na sklapanje ugovora o prijenosu ograničeno i to u odnosu na razloge prijenosa koncesije i osobu novog koncesionara.⁸⁰ U prvom slučaju, izvornim ugovorom o koncesiji može se dopustiti prijenos ugovora o koncesiji u korist financijskih institucija koje daju kredite koncesionaru radi provedbe ugovora o koncesiji a u slučaju kršenja ugovora o koncesiji od strane koncesionara koje mogu dovesti do raskida ugovora (npr. neplaćanje naknade za koncesiju). Tada koncedent može ovlastiti financijske institucije na prijenos ugovora o koncesiji na treću osobu pod uvjetom da treća osoba ispunjava uvjete sposobnosti određene za koncesionara u dokumentaciji za nadmetanje i obavijesti o namjeri davanja koncesije (čl. 41. st. 4. i 5. ZK-a). Drugi slučaj prijenosa ugovora o koncesiji jest radi namirenja tražbine založnog vjerovnika kada je koncesija predmet založnog prava.

8.2. PODUGOVARANJE

Prema ZK-u koncesionar može, za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji, s trećim osobama sklopiti podugovor o obavljanju sporednih djelatnosti koncesije (čl. 43. st. 1. ZK-a).⁸¹ Prema izričitoj zakonskoj odredbi sporednom se smatra svaka djelatnost koja nije djelatnost predmeta koncesije, ali je s njom povezana tako što služi njezinu obavljanju ili je potrebna za njezino uspješno izvršenje. Za ovaj način raspolaganja dijelom koncesije ZK ne propisuje pribavljanje suglasnosti koncedenta.

Sličnu odredbu sadrži i ZPDML (čl. 26.), ali ne određuje naziv ovog pravnog odnosa. Koncesionar koji je dobio koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra može sporedne djelatnosti manjeg opsega iz područja usluga dati na obavljanje fizičkim i pravnim osobama

78 Stanković, G., *Raspolaganje koncesijom na pomorskom dobru: prijenos, potkoncesija, zalaganje*, Zbornik radova "Pomorsko dobro u fokusu znanosti i pragme", Rijeka, 2005., str. 38.

79 Jelčić, O., izlaganje: *Raspolaganje koncesionara koncesijom na pomorskom dobru*, dostupno na: <http://www.pomorskodobro.com/fokus-jelcic-listopad-2014.html>. Pristupljeno 12. studenoga 2017.

80 *Ibid.*

81 Sukladno Prijedlogu Zakona o koncesijama, koncesionar će moći s trećim osobama sklopiti i podugovor radi izvršavanja određenih radova ili obavljanja pojedinih usluga iz ugovora o koncesiji, a u skladu s odredbama posebnih zakona (čl. 68. st. 1.).

radi boljeg iskorištavanja pomorskog dobra. Za razliku od ZK-a, ZPDML obvezuje koncesionara pribaviti suglasnost tijela koje provodi prethodni postupak za davanje koncesije.⁸² Važno je napomenuti da koncesionar koji je dobio koncesiju za posebnu upotrebu nije ovlašten na sklapanje podugovora.

Koncesionar je dužan osigurati da te pravne i fizičke osobe i treće osobe s kojima stupa u pravne odnose ne upotrebljavaju ili gospodarski koriste pomorsko dobro suprotno uvjetima pod kojima mu je dana koncesija (čl. 26. st. 2.).

Sklapanjem podugovora nastaje samostalan pravni odnos između koncesionara i treće osobe s kojom je sklopio ugovor pa sukladno tome prava i obveze koncesionara prema koncedentu ostaju neizmijenjena.⁸³

8.3. POTKONCESIJA

Općenito, ugovorom o potkoncesiji koncesionar prenosi na treću osobu vršenje nekih prava i obveza u okviru ovlasti koje mu pripadaju na temelju ugovora o koncesiji.⁸⁴ ZPDML propisuje da se koncesija može dati dijelom u potkoncesiju u istom opsegu i pod istim uvjetima pod kojima je i dana, uz suglasnost davatelja koncesije (čl. 35.). Ne daje se nikakva definicija tog pojma niti su predviđeni uvjeti i pretpostavke za sklapanje ugovora o potkoncesiji. Ovakva mogućnost raspolaganja dijelom koncesije ostavlja otvorenim brojna pitanja na relaciji pravnog odnosa koncedent – koncesionar – potkoncesionar te statusa koncesije nakon prenošenja koncesije.⁸⁵ S obzirom na to da zakonski propisi ne predviđaju nikakvih ograničenja potkoncesiju je moguće zasnovati na bilo kojem dijelu koncesije, kako sadržajnom (npr. samo za neke djelatnosti kada je koncesija dodijeljena za obavljanje više djelatnosti na pomorskom dobru) tako i u teritorijalnom smislu (samo na dijelu koncesioniranog područja), ali uvijek uz suglasnost koncedenta.⁸⁶

Uredba propisuje da koncesionar može dati dio koncesije u potkoncesiju pravnoj ili fizičkoj osobi registriranoj za obavljanje obrta, ako zbog organizacijsko-tehnoloških, financijskih ili drugih opravdanih razloga više nije u mogućnosti u cijelosti koristiti koncesiju i izvršavati obveze i prava iz ugovora o koncesiji, odnosno ako smatra da bi obavljanje djelatnosti za koju je dobio koncesiju bilo učinkovitije davanjem dijela u potkoncesiju (čl. 6. st. 1.).

Prema ZK-u potkoncesije su dopuštene isključivo u području gospodarskog korištenja pomorskog dobra (čl. 43. st. 4.). Ugovor o potkoncesiji, naravno, uz odobrenje koncedenta, ovlašten je sklopiti koncesionar koji je koncesiju dobio za gospodarsko korištenje pomorskog dobra i to kada zbog objektivnih razloga nije moguće sklopiti podugovor, odnosno kada je

82 "Premda se *prima facie* čini da se i ovdje radi o specifičnom obliku potkoncesije, mislimo da je u ovom slučaju zakonodavac odlučio dopustiti koncesionaru da neke djelatnosti daje na obavljanje trećim osobama bez ispunjenja uvjeta i provođenja procedure što ih ZPDML predviđa za potkoncesiju", Bolanča, *op. cit.* u bilj. 51, str. 81.

83 Jelčić, *op. cit.* u bilj. 80.

84 *Ibid.*

85 *Ibid.*

86 Bolanča, *op. cit.* u bilj. 51, str. 80.

pravni status nekretnine koja je predmet koncesije takav da nije sposobna biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Potkoncesija se može dati samo radi obavljanja sporednih djelatnosti koncesije. Mogućnost davanja potkoncesije mora biti predviđena u studiji opravdanosti davanja koncesije, dokumentaciji za nadmetanje, obavijesti o namjeri davanja koncesije te ugovoru o koncesiji (čl. 43. st. 6.). Na temelju ugovora o potkoncesiji potkoncesionar ima pravo na ostvarivanje prihoda od sporednih djelatnosti koju obavlja na području u potkoncesiji, a taj ugovor se ne smije sklopiti na rok dulji od roka na koji se sklapa ugovor o koncesiji. Nadalje, ugovor o potkoncesiji upisuje se u Registar koncesija. Također, ZK sadrži izričitu odredbu da se sva pitanja vezana za potkoncesiju koja nisu uređena tim Zakonom uređuju zakonom kojim se uređuje pomorsko dobro, tj. ZPDML-om. Nejasno je zašto je zakonom koji uređuje opći režim koncesija uopće propisana takva specifičnost koja se odnosi samo na gospodarsko korištenje pomorskog dobra (za ostale vrste koncesija nije predviđena mogućnost potkoncesije), a s druge strane odredbe ZPDML-a vrlo su šture u vezi s tim pitanjem. Primjerenije mjesto ovim odredbama bilo bi u ZPDML-u.⁸⁷

8.4. ZALOG KONCESIJE

ZK i ZPDML predviđaju mogućnost osnivanja založnog prava na koncesiji.⁸⁸ To se ne smije shvatiti na način da je sredstvo osiguranja novčanih tražbina sama koncesija, nego imovina i prava koja koncesionar ostvaruje iz koncesije na pomorskom dobru. Založno pravo na koncesiji je dobrovoljno založno pravo jer nastaje na temelju založnog ugovora između založnog dužnika i založnog vjerovnika. Sukladno odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁸⁹ ono je založno pravo na pravu i to pravima ovlaštenika koncesije nastalih na temelju ugovora o koncesiji, a radi osiguranja namirenja određene tražbine.⁹⁰

Odredbe ZPDML-a o založnom pravu na koncesiji vrlo su šture te zbog toga to u praksi ne funkcionira. Odredba čl. 34. st. 1. glasi: "Koncesija se može založiti." Iz ove odredbe proizlazi da je koncesionar ovlašten neograničeno založiti pravo koncesije radi osiguranja bilo koje tražbine treće osobe koju ona ima ili će imati prema koncesionaru.⁹¹ Založno pravo stječe se upisom u upisnik koncesija, a prestaje brisanjem iz upisnika. Prema ZPDML-u založno pravo daje založnom vjerovniku pravo da sam koristi koncesiju, ako ispunjava uvjete za koncesionara ili može pravo na koncesiju prenijeti na treću osobu koja također mora ispunjavati uvjete za koncesionara, pod uvjetom da dobije suglasnost koncedenta (čl. 34. st. 4.). Iz ovih odredbi je nejasno treba li koncesionar suglasnost koncedenta za osnivanje založnog prava budući da se suglasnost koncedenta propisuje samo za založnog vjerovnika u slučaju prijenosa prava na koncesiju na trećega. Nedostaju odredbe koje bi odredile pretpostavke za osnivanje založnog

87 Derđa, *op. cit.* u bilj. 76, str. 381.

88 "Koncesija ima određenu imovinskopravnu vrijednost i može biti predmet ovrhe ili osiguranja." Dika, M., *Osvrt na rješavanje sporova u vezi s koncesijama na pomorskom dobru*, referat na Okruglom stolu "Pomorsko dobro i koncesije", Rijeka, 1995., str. 47.-48.

89 Narodne novine, broj 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014.

90 Tasić, Z., *Založno pravo na koncesiji na pomorskom dobru*, PPP, 163, 48, 2009., str. 193.

91 Jelčić, *op. cit.* u bilj. 80.

prava, utvrđivanje načina vrijednosti koncesije, odredile prava založnog vjerovnika i založnog dužnika tijekom trajanja zalog, a i temeljna pravila o postupku namirenja.⁹²

ZK propisuje da se na koncesiji može, uz suglasnost davatelja koncesije, osnovati založno pravo, ali samo u korist financijskih institucija radi osiguranja tražbina tih institucija na temelju ugovora o kreditu danog radi provedbe ugovora o koncesiji (čl. 42. st. 1.). Također se propisuje obveza utvrđivanja vrijednosti koncesije na kojoj se osniva založno pravo te ponovno pri ostvarivanju prava na namirenje radi utvrđivanja odnosa vrijednosti koncesije s vrijednošću tražbine založnog vjerovnika. Smatram ovo dobrim rješenjem pogotovo uzevši u obzir da su elementi za procjenu vrijednosti koncesije sadržani u čl. 11. ZK-a. Ako se zalogom osigurana tražbina ne ispuni o dospjeću, založni vjerovnik ovlašten je ostvariti svoje pravo na namirenje prijenosom koncesije na treću osobu koja ispunjava uvjete sposobnosti određene za koncesionara u dokumentaciji za nadmetanje i obavijesti o namjeri davanja koncesije, uz prethodnu suglasnost koncedenta.

Iako se založno pravo na koncesiji vjerovnicima nudi kao opcija, upravo zbog neusklađenosti, nedorečenosti i bez jasnih zakonskih odgovora na sva pitanja, malo je vjerojatno da će banke, koje se najčešće pojavljuju u toj ulozi, prihvatiti ovaj oblik osiguranja tražbine.⁹³

9. PRAVNA ZAŠTITA U POSTUPCIMA DAVANJA KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU

Neusklađenost ZK-a 2012. i ZPDML-a posebno je vidljiva u vezi s pitanjem pravne zaštite. U ovom poglavlju osvrnut ćemo se na neusklađenost glede nadležnosti drugostupanjskog tijela.

ZK 2012. predviđa Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu: DKOM) kao specijalizirano drugostupanjsko tijelo koje je nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija (čl. 48. st. 1.). Pravna zaštita u postupku davanja svih koncesija uređenih tim Zakonom provodi se u skladu s propisima o javnoj nabavi, a to je Zakon o javnoj nabavi.⁹⁴ Prema ZK-u 2012. žalba je dopuštena protiv svake odluke o koncesiji, bez obzira na to tko je donositelj.⁹⁵

Sasvim drukčiji pristup pravnoj zaštiti u postupcima davanja koncesije na pomorskom dobru nalazi se u ZPDML-u: ZPDML glede žalbe sadrži odredbu (čl. 27.) koja je prilično zbujujuća i koju ćemo, radi jasnoće, na ovom mjestu citirati:

⁹² *Ibid.*

⁹³ Tasić, *op. cit.* u bilj. 90, str. 198.

⁹⁴ Narodne novine, broj 120/2016.

⁹⁵ Tome u prilog govore odredbe ZK-a koje se odnose na sadržaj odluke o koncesiji pa se, među ostalim, propisuje da odluka mora sadržavati uputu o pravnom lijeku (čl. 27. st. 1.) te odredbe o roku sklapanja ugovora o koncesiji kojima se propisuje da se ugovor o koncesiji ne smije sklopiti prije isteka razdoblja mirovanja koje iznosi 15 dana od dana dostave odluke o davanju koncesije svakom ponuditelju, a ako je pokrenut postupak pravne zaštite, ugovor o koncesiji smije se sklopiti kada odluka o davanju koncesije postane izvršna (čl. 30. st. 2.), Staničić, *op. cit.* u bilj. 20, str. 2.

“Za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru nadležno je Ministarstvo.

Protiv rješenja Ministarstva ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.”

Iz ove odredbe moglo bi se iščitati da je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture nadležno za sva pitanja glede koncesija prema ZPDML-u, pa i njihovih dodjela (“davanjem”) i oduzimanjem (“opozivom”), pa bi onda bilo i jasno da protiv odluke o koncesiji nije dopuštena žalba nego se može pokrenuti samo upravni spor. Međutim, Ministarstvo nije tijelo koje dodjeljuje koncesiju. Isto tako, Ministarstvo nije ovlašteno donijeti odluku o oduzimanju koncesije, budući da je čl. 30. st. 5. ZPDML-a izričito propisano da odluku o oduzimanju koncesije donosi davatelj koncesije, tj. Vlada RH, županijska skupština, općinsko/gradsko vijeće ili lučka uprava. Prema tome, iz navedenoga valja izvući sljedeći zaključak: čl. 27. ZPDML-a propisuju pravnu zaštitu protiv odluka o koncesiji (dodjela, oduzimanje, izmjena) koje donese županijska skupština, općinsko/gradsko vijeće⁹⁶ ili lučka uprava. Sukladno toj odredbi, za pružanje pravne zaštite u stvarima u kojima glede koncesija na pomorskom dobru odlučuje županijska skupština⁹⁷ odnosno općinsko/gradsko vijeće ili lučka uprava nadležno je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture te bi i ovu odredbu trebalo uskladiti sa ZK-om 2012. i propisati nadležnost DKOM-a za rješavanje žalbi protiv odluka o koncesijama, u cilju osiguravanja ujednačenog sustava pravne zaštite kod koncesija.⁹⁸

Međutim, što je s pravnom zaštitom kada navedene odluke donosi Vlada RH? Budući da ZPDML o tome šuti, moramo uzeti da se primjenjuje ZK 2012., kao opći zakon koji uređuje koncesije. Kako smo već pokazali, prema ZK-u 2012. žalba je dopuštena protiv svake odluke o koncesiji, bez obzira na donositelja. Sukladno navedenom, ako promatramo ZK 2012., protiv odluke Vlade RH kojom dodjeljuje koncesiju na pomorskom dobru dopuštena je žalba. Za rješavanje te žalbe nadležan je, sukladno čl. 48. st. 1. ZK-a, DKOM. Sve navedeno bilo je navedeno u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o koncesijama iz 2008. godine, iz kojega bismo samo citirali sljedeće: “Posebnim (sektorskim) zakonima se neće moći uređivati pitanja postupka davanja ugovora o koncesiji, niti pravna zaštita iz koncesijskih sporova na drugačiji način od onog određenog u novom krovnom zakonu o koncesijama.”

Treba, doduše, naglasiti kako je Zakonom o Vladi Republike Hrvatske⁹⁹ propisano kako su rješenja Vlade RH o upravnoj stvari izvršna i protiv njih se može pokrenuti upravni spor (čl. 29. st. 3.). Međutim, moglo bi se tvrditi kako je ova odredba Zakona o Vladi RH derogirana odredbama ZK-a koji propisuju drukčije. Naime, suprotno stajalište dovelo bi nas do mogućeg zaključka da ni kada je davatelj bilo koje koncesije, primjerice, ministarstvo sukladno čl. 4. st. 1. a) ZK-a, nije dopuštena žalba jer je ono drugostupanjsko tijelo protiv čijih akata je dopušteni put pravne zaštite isključivo pokretanje upravnog spora.¹⁰⁰

96 Ako ih je na to ovlastila županijska skupština, napomena autora.

97 “Koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te za korištenje ili gradnju građevina od važnosti za županiju daje županijsko poglavarstvo na rok do najviše 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo u županiji.” Članak 20. st. 2. ZPDML-a.

98 Staničić, *op. cit.* u bilj. 20, str. 2.

99 Narodne novine, broj 150/2011, 119/2014 i 93/2016.

100 *Ibid.*, str. 3.

U današnjoj upravnoj praksi, sukladno odlukama Državne komisije za kontrolu javne nabave (dalje u radu: DKOM) i praksi Vlade Republike Hrvatske, protiv odluke o koncesiji koju donosi Vlada RH nije dopuštena žalba, nego je jedino moguće pokrenuti upravni spor protiv takve odluke. Odlukama DKOM-a žalbe koje je to tijelo zapimalo protiv odluka Vlade u postupcima dodjele koncesija na pomorskom dobru odbacivale su se zbog nenadležnosti¹⁰¹ uz pozivanje na činjenicu da je, sukladno čl. 27. ZPDML-a propisano kako je za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u svezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru nadležno Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture. U prilog ovoj tvrdnji citirat ćemo obrazloženje Zaključka DKOM-a kojim se odbacuje žalba žalitelja – Udruge za zaštitu Raškog kanala zbog nenadležnosti pozivanjem na čl. 27. ZPDML-a i čl. 29. st. 3. Zakona o Vladi RH: "(...) Slijedom navedenog, ovo državno tijelo nije nadležno za rješavanje žalbe protiv odluka u postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (...)." ¹⁰² Prema današnjoj upravnoj praksi protiv odluke o koncesiji koju donosi Vlada RH žalba nije dopuštena već je jedino moguće pokrenuti upravni spor.¹⁰³

10. PRESTANAK KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU

Kao vremenski ograničen pravni institut koncesija najčešće i redovito prestaje protekom roka na koji je dana.¹⁰⁴ Međutim, postoje i drugi načini prestanka koncesije.

Prema ZPDML-u "koncesija prestaje:

1. istekom vremena za koje je dana
2. odreknućem ovlaštenika koncesije prije isteka vremena određenog u odluci o koncesiji
3. smrću ovlaštenika koncesije, odnosno prestankom pravne osobe ako nasljednici, odnosno pravni sljednici ne zatraže pravodobno potvrdu koncesije (rok od 6 mjeseci od dana smrti koncesionara)¹⁰⁵
4. oduzimanjem koncesije od strane davatelja
5. sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji (čl. 31. st. 1.)".

101 Vidjeti primjerice, zaključak DKOM-a Klasa: UO/II-034-02/12-02/05, Ur. broj: 354-01/12-3 od 17. svibnja 2012. ili dopis DKOM-a Upravnom sudu RH Klasa: UP/II-034-02/11-02/27, Ur. broj: 354-01/11-5 od 6. rujna 2011. Nije od značenja što su navedeni akti doneseni prije stupanja na snagu ZK-a jer je i prijašnji Zakon o koncesijama iz 2008. godine imao isto uređenje glede pravne zaštite.

102 Klasa: UP/II-034-02/15-02/2, Ur. broj: 354-01/15-3, Zagreb, 20. siječnja 2015., dostupno na: <http://pdf.dkom.hr/14401.pdf>. Pristupljeno 12. siječnja 2017.

103 Uputa o pravnom lijeku u Odluci Vlade RH o koncesiji u svrhu gospodarskog korištenja pomorskog dobra radi obavljanja djelatnosti uzgoja bijele ribe uz Dugi otok, između rtova Žman i Gubac: "Protiv ove Odluke žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu u Splitu, u roku 30 dana od dana donošenja ove Odluke.", Klasa: UP/I-022-03/16-04/07, Ur. broj: 50301-05/18-16-2, Zagreb, 31. kolovoza 2016., dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016-09-79-1803.html>. Pristupljeno 12. siječnja 2017.

104 Đerđa, *op. cit.* u bilj. 32, str. 63.

105 Na primjer, Odlukom Vlade RH o prestanku koncesije pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – industrijske luke Sepen koncesija prestaje prestankom pravne osobe koncesionara, Klasa: 022-03/16-04/278, Ur. broj: 50301-05/18-16-2, Zagreb, 28. rujna 2016., dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016-09-88-1899.html>. Pristupljeno 10. siječnja 2017.

Odluku o prestanku koncesije donosi davatelj koncesije koja je također upravni akt, kao i odluka o koncesiji.

Jedan od načina prestanka koncesije oduzimanje je koncesije od strane koncedenta. ZPD-ML propisuje da se koncesija može oduzeti u sljedećim slučajevima:

1. ako koncesionar ne izgradi u određenom roku građevine ili druge objekte za koje mu je dana koncesija
2. ako se koncesionar ne pridržava odredbi tog Zakona i propisa za njegovo izvršavanje ili ne provodi uvjete koncesije
3. ako koncesionar ne iskorištava koncesiju ili je iskorištava za svrhe za koje mu nije dana ili preko mjere određene u koncesiji
4. ako koncesionar bez odobrenja izvrši na pomorskom dobru označenom u koncesiji radnje koje nisu predviđene u koncesiji ili su u suprotnosti s odobrenim projektom
5. ako koncesionar neuredno plaća naknadu za koncesiju¹⁰⁶ (pod time se podrazumijeva neplaćanje koncesijske naknade dva puta uzastopce) te
6. ako koncesionar ne održava ili nedovoljno održava i zaštićuje pomorsko dobro s obzirom na način predviđen u ugovoru o koncesiji (čl. 30. st. 1.). U tim slučajevima pozvat će se koncesionar da se u određenom roku izjasni o razlozima zbog kojih mu se namjerava oduzeti koncesija, a ako se u slučaju oduzimanja koncesije raskida ugovor koncesionar nema pravo na naknadu zbog raskida ugovora.

Prestankom koncesije, bez obzira na način na koji je do toga došlo, za koncesionara prestaju sva prava koja je stekao koncesijom, kao i sve obveze koje je imao u obavljanju koncesionarske djelatnosti. Izgrađeni objekti nakon prestanka koncesije istekom roka prelaze u vlasništvo koncedenta.¹⁰⁷ Općenito, ako je koncesionar izgradio nešto na pomorskom dobru na osnovi koncesije ima pravo uzeti prinove koje je izgradio, ako one nisu trajno povezane s pomorskim dobrom i ako je to moguće po prirodi stvari i bez veće štete za pomorsko dobro. Ako ti uvjeti nisu ispunjeni, prinove se smatraju pripadnošću pomorskog dobra (čl. 33. st. 2. ZPDML-a).

Uspoređujući odredbe ZK-a 2012. i ZPDML-a glede ovoga pitanja, vidljivo je da ZK 2012.¹⁰⁸ predviđa više načina prestanka koncesije. Na pitanja prestanka koncesije na pomorskom dobru treba primjenjivati i ZK premda je ZPDML *lex specialis*. Tome u prilog govori ostvarivanje pravne sigurnosti i vladavine prava, a i uvijek treba imati na umu da je ZK krovni zakon te ima značenje kogentnog propisa. Drukčije poimanje dovelo bi do apsurdnih situacija, za koju ćemo dati primjer. ZK 2012. propisuje da koncesija prestaje, ispunjenjem zakonskih uvjeta, u sljedećim slučajevima:

106 Tako se Odlukom Vlade RH o oduzimanju koncesija na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja pomorskog dobra radi obavljanja djelatnosti uzgoja školjaka i riba na području posebnog rezervata Malostonskog zaljeva i Malog mora oduzima dodijeljena koncesija zbog neizvršavanja obveze plaćanja koncesijske naknade, Klasa: UP/I-022-03/15-04/09, Ur. broj: 50301-05/18-15-2, Zagreb, 2. srpnja 2015., dostupno na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015-07-74-1420.html>. Pristupljeno 10. siječnja 2017.

107 Đerđa, *op. cit.* u bilj. 32, str. 63.

108 "Koncesija prestaje: ispunjenjem zakonskih uvjeta, raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa, sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji, jednostranim raskidom ugovora o koncesiji, pravomoćnošću sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništetnim ili se poništava, u slučajevima određenim ugovorom o koncesiji i u slučajevima određenim posebnim zakonom." Članak 44. ZK-a.

- a) istekom roka na koji je dana, osim ako drukčije nije određeno ovim Zakonom
- b) smrću fizičke osobe koncesionara, odnosno prestankom pravne osobe koncesionara, osim ako drukčije nije određeno ovim Zakonom, odnosno ugovorom o koncesiji
- c) ukidanjem, poništavanjem ili oglašavanjem ništavom odluke o davanju koncesije, u razdoblju nakon sklapanja ugovora o koncesiji.**

Kada bismo, dakle, uzeli da se na koncesije na pomorskom dobru primjenjuje samo i isključivo ZPDML, onda bi proizlazilo da koncesija ne bi prestala, odnosno da bi ugovor o koncesiji i dalje važio i u slučaju da nadležni upravni sud nakon sklapanja ugovora o koncesiji poništi odluku o koncesiji. Takva bi situacija proizvela pravno apsurdnu situaciju u kojoj bi ugovor opstao iako je pravomoćnom sudskom presudom utvrđeno da je osnova za njegovo sklapanje nezakonita, budući da se ugovor o koncesiji, sukladno čl. 25. st. 1. ZPDML-a sklapa na osnovi odluke o koncesiji. Iz navedenoga, primjenom čl. 3. hrvatskoga Ustava¹⁰⁹ u kojemu je propisano da je jedna od temeljnih vrednota našeg ustavnopravnog poretka vladavina prava, vidljivo je da je nužno i na postupke koji se tiču koncesija na pomorskom dobru, primijeniti ZK 2012.¹¹⁰

11. ZAKLJUČAK

Premda se koncesije primjenjuju u RH već 26 godina smatramo da pravno uređenje koncesija na pomorskom dobru nije zadovoljavajuće. Činjenica da tu materiju uređuje ZPDML iz 2003. godine koji nije usklađen niti sa ZK-om iz 2008. godine dovoljno govori sama po sebi. Danas se u praksi na pravni režim koncesija na pomorskom dobru *de facto* primjenjuju dva zakona (ZK i ZPDML), koji međusobno nisu usklađeni i kompatibilni, na što smo zorno ukazali u ovom radu. U prilog ovoj tvrdnji citirat ćemo Izvješće Ministarstva financija o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu: “Sustav koncesija u Republici Hrvatskoj je složen i isprepleten zakonskim i podzakonskim aktima koji su usklađeni s krovnim Zakonom o koncesijama, izuzimajući Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, koji je u postupku usklađenja.”¹¹¹ Različita primjena u praksi dvaju zakona dovodi do povrede načela jednakog tretmana gospodarskih subjekata i transparentnosti postupka, a za sudionike tih odnosa predstavlja očitu pravnu nesigurnost te dovodi do nepotrebnih upravnih i sudskih sporova. Posljedice neusklađenosti stalne su dvojbe koje odredbe primijeniti, isključivo one ZPDML-a ili i odredbe ZK-a 2012., budući da to nije izrijekom propisano. Kako smo pokazali, ova dva zakona sadrže brojne odredbe koje nisu u suglasju, što dovodi do različitih pravnih režima koncesija na pomorskom dobru u odnosu na sve druge koncesije. Ovo se posebno odnosi na postupke pravne zaštite koji su prema ZPDML-u bitno suženi u odnosu na postupak pravne zaštite prema odredbama ZK 2012. koji predviđa žalbu DKOM-u i mogućnost upravnog spora, dok ZPDML u najvećem broju slučajeva dopušta isključivo tužbu nadležnom upravnom sudu.

109 Narodne novine, broj 6/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010 i 5/2014.

110 Staničić, *op. cit.* u bilj. 20, str. 3.

111 Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu, *op. cit.* u bilj. 1.

Smatramo kako je, u najmanju ruku, nužno izmijeniti i dopuniti ZPDML na način da ga se uskladi s općim zakonom koji uređuje materiju koncesija u RH – ZK-om 2012. Ova obveza postoji još od 2008. godine, kada je donesen tadašnji opći Zakon o koncesijama, ali zbog nama nepoznatih razloga nikada nije provedena, za razliku od niza drugih zakona koji su svi usklađeni sa ZK-om 2012. Ipak, najbolje bi rješenje bilo, koje se nameće samo po sebi, donošenje novog ZPDML-a koji bi na cjelovit i potpun način uredio sva otvorena pitanja kao što su utvrđivanje jasnih kriterija određivanja granice pomorskog dobra, upis pomorskog dobra u zemljišnim knjigama, uspostava adekvatnog nadzora, dodjela koncesija u skladu sa ZK-om 2012., osiguranje učinkovite pravne zaštite i sl. Dok se ne provede izmjena i dopuna ZPDML-a ili dok se ne donese novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, i dalje će se postavljati pitanje primjene ZK-a 2012., kao *lex generalis*, na postupke koji se tiču koncesija na pomorskom dobru. Smatramo kako je nužno primjenjivati odredbe ZK-a 2012. i na te postupke, unatoč činjenici da je ZPDML *lex specialis*. Naime, ZK 2012. bitno je kvalitetnije i transparentnije uredio provođenje postupaka dodjele koncesija, a i intencija zakonodavca je bila stvaranje jedinstvenog sustava u kojemu će se, primjerice, provoditi jednaka pravna zaštita za sve sudionike u postupku davanja koncesija. Smatramo kako će to prouzrokovati kvalitetnije provođenje postupaka dodjele koncesija na pomorskom dobru.

Naravno da to nije jednostavan i lak zadatak. S jedne strane, koncesija je izrazito složen pravni institut, a s druge strane kad je o pomorskom dobru riječ, susreću se razni interesi i pretenzije, pojedinačni i grupni, lokalni i nacionalni. Ali interes koji bi trebao dominirati prije svega jest javni interes.

LITERATURA

1. Bolanča, D., *Koncesije na pomorskom dobru – novine u hrvatskom zakonodavstvu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, br. 1, 2009., str. 71.–95.
2. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
3. Borković, I., *Pravna priroda koncesije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 28, br. 1–2, 1991., str. 1.–30.
4. Cimer, D., *Novi Zakon o koncesijama*, Riznica, 3, 2013., str. 2.–6.
5. Dika, M., *Osvrt na rješavanje sporova u vezi s koncesijama na pomorskom dobru*, referat na Okruglom stolu "Pomorsko dobro i koncesije", Rijeka, 1995., str. 31.–42.
6. Đerđa, D., *Koncesije*, Hrvatska pravna revija, 2, 15, 2015., str. 55.–64.
7. Đerđa, D., *Upravnopравни aspekti koncesija*, doktorska disertacija, Split, 2005.
8. Đerđa, D., *Ugovor o koncesiji*, Hrvatska javna uprava, br. 3, 6, 2006., str. 85.–120.
9. Đerđa, D., *Ugovor o koncesiji u hrvatskom pozitivnom pravu*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, 22, 2015, str. 349.–393.
10. Grubišić, L., *Naknade za koncesiju na pomorskom dobru*, Porezni vjesnik, 1, 25, 2016., str. 111.–120.
11. Hlača, V., *Morske luke u režimu pomorskog dobra i koncesije*, Pomorsko dobro i koncesije, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1995., str. 43.–59.
12. Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2014. i 2015. godinu, Klasa: 951-01/16-01/86. Ur. broj: 513-06-02-16-12, 22. ožujka 2016., dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjedni>

- ce/2016/13%20sjednica%20Vlade//13%20-%2010.pdf.
13. Konačni prijedlog Zakona o koncesijama, dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=51570>.
 14. Kundih, B., *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, Edicije Božičević, Zagreb, 2000., str. 119.–124.
 15. Ljubetić, S., *Pomorsko dobro – aktualnosti te položaj koncesionara*, Pravo u gospodarstvu, 2, 55, 2016., str. 205.–227.
 16. Medvedović, D., *Novine u pravnom uređenju koncesija*, Zbornik 51. Susreta pravnika, Zagreb, 2013., str. 79.–116.
 17. Perkušić, A., *Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama*, Naše more, vol. 52, 1–2, 2005., str. 13.–21.
 18. Petrić, S., *Odgovornost za nepoštivanje koncesijskog ugovora koji se odnosi na korištenje javnih dobara*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, br. 1, 2009., str. 97.–121.
 19. Romac, A., *Rječnik latinskih pravnih izraza – Vademecum iuridicum*, Informator, Zagreb, 1992.
 20. Seršić, V., *Koncesije na pomorskom dobru*, Novi informator, Zagreb, 2011.
 21. Seršić, V., *Koncesijsko odobrenje kao instrument gospodarskog iskorištavanja dobara s posebnim osvrtom na pomorsko dobro* u: Barišić, B. et al., *Pomorsko dobro*, Zagreb, 2006., str. 39.–82.
 22. Seršić, V., *Tko može biti koncedent, a tko koncesionar*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, XXIII. savjetovanje, Organizator, Zagreb, god. 15, 2008., str. 543.–555.
 23. Staničić, F., *Koncesije na pomorskom dobru – nužnost usklađivanja Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama sa Zakonom o koncesijama*, Informator, Zagreb, 63, 2015., str. 1.–3.
 24. Stanković, G., *Raspolaganje koncesijom na pomorskom dobru: prijenos, potkoncesija, zalaganje*, Zbornik radova “Pomorsko dobro u fokusu znanosti i pragme”, Rijeka, 2005., str. 37.–53.
 25. Šikić, M. i Staničić, F., *Pravna narav ugovora o koncesiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, br. 2, 2011., str. 419.–441.
 26. Tasić, Z., *Založno pravo na koncesiji na pomorskom dobru*, PPP, 163, 48, 2009., str. 193.–201.
 27. Vojković, G., *Novi pravni okvir koncesija u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 51, br. 1, 2014., str. 131.–149.

PRAVNI IZVORI

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 6/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010 i 5/2014.
2. Pomorski zakonik, Narodne novine, broj 17/1994.
3. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, broj 120/2016.
4. Zakon o javnom prijevozu u linijskom i obalnom pomorskom prometu, Narodne novine, broj 131/1997.
5. Zakon o koncesijama, Narodne novine, broj 18/1990.
6. Zakon o koncesijama, Narodne novine, broj 89/1992.
7. Zakon o koncesijama, Narodne novine, broj 125/2008.
8. Zakon o koncesijama, Narodne novine, broj 143/2012.
9. Zakon o morskim lukama, Narodne novine, broj 108/1995, 6/1996, 137/1999.

10. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, broj 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016.
11. Zakon o rudarstvu, Narodne novine, broj 27/1991, 26/1993, 92/1994, 35/1995.
12. Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine, broj 150/2011, 119/2014 i 93/2016.
13. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, broj 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014.
14. Zakon o zemljišnim knjigama, Narodne novine, broj 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013.
15. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, broj 47/2009.
16. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, Narodne novine, broj 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012.

UPRAVNA I SUDSKA PRAKSA

1. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-722/1995, 2. travnja 1997., Narodne novine, broj 41/1997.
2. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Us-10472/2010-10 od 26. rujna 2013.
3. Odluka Vlade RH o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja luke posebne namjene – privezišta na dijelu K.O. Milna, predio ispred bivše tvornice Sardina Županijske skupštine Splitsko-dalmatinske županije. Klasa: 021-04/12-02/240. Ur. broj: 2181/1-01-12-1, Split, 31. srpnja 2012.
4. Odluka Vlade RH o koncesiji u svrhu gospodarskog korištenja pomorskog dobra radi obavljanja djelatnosti uzgoja bijele ribe uz Dugi otok, između rtova Žman i Gubac. Klasa: UP/I-022-03/16-04/07. Ur. broj: 50301-05/18-16-2, Zagreb, 31. kolovoza 2016.
5. Odluka Vlade RH o prestanku koncesije pomorskog dobra u svrhu gospodarskog korištenja luke posebne namjene – industrijske luke Sepen. Klasa: 022-03/16-04/278. Ur. broj: 50301-05/18-16-2, Zagreb, 28. rujna 2016.
6. Odluka Vlade RH o oduzimanju koncesija na pomorskom dobru u svrhu gospodarskog korištenja pomorskog dobra radi obavljanja djelatnosti uzgoja školjaka i riba na području posebnog rezervata Malostonskog zaljeva i Malog mora. Klasa: UP/I-022-03/15-04/09. Ur. broj: 50301-05/18-15-2. Zagreb, 2. srpnja 2015.
7. Zaključak DKOM-a Klasa: UO/II-034-02/12-02/05. Ur. broj: 354-01/12-3 od 17. svibnja 2012.
8. Zaključak DKOM-a Klasa: UP/II-034-02/15-02/2. Ur. broj: 354-01/15-3, Zagreb, 20. siječnja 2015.
9. Dopis DKOM-a Upravnom sudu RH. Klasa: UP/II-034-02/11-02/27. Ur. broj: 354-01/11-5 od 6. rujna 2011.

Frane Staničić*

Maja Bogović**

CONCESSIONS ON THE MARITIME DOMAIN – THE RELATION OF THE CONCESSIONS ACT AND THE MARITIME DOMAIN AND SEAPORTS ACT

Summary

In this paper, the authors analyse the legislative framework of concessions on maritime domain. The Maritime Domain and Seaports Act passed in 2003 prescribes concessions on maritime domain. In the meantime, two new general acts regarding concessions were passed in 2008, and in 2012 and the third general Concessions Act is in legislative procedure now. The authors will, by the methods of comparison and analysis, show that, unlike other laws governing concessions, the Maritime Domain and Seaports Act has never been aligned with the general law, which causes problems in practice and in its implementation. The frequent dilemmas regarding the question refer to the choice of norms to implement. The dilemma is whether the general act is applicable in procedures of granting concessions on maritime domain. The authors show in this paper that the Maritime Domain and Seaports Act is not aligned with the Concessions Act and point to the problems in practice due to obvious misalignment of these laws. The authors suggest solutions to the noticed problems. They also argue that it is necessary to align the Maritime Domain and Seaports Act with the general law and that the Concessions Act is applicable in the concessions granting procedures on maritime domain.

Keywords: Concessions, maritime domain, Maritime Domain and Seaports Act, Concessions Act

* Frane Staničić, PhD, Associate Professor, Chair for Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb. Trg maršala Tita 14, 10000 Zagreb, Republic of Croatia. E-mail address: frane.stanicic@pravo.hr.

** Maja Bogović, LL.M, Divka Budaka 12, 10000 Zagreb, Republic of Croatia. E-mail address: maja.bogovic73@gmail.com.